



**Raport de monitorizare a implementării  
Foii de parcurs privind agenda de reforme prioritare  
(martie-august 2016)**

**Elaborat de către Asociația pentru Democrație Participativă (ADEPT), Centrul Analitic „Expert-Grup” și Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM)**



## Cuprins

Sumarul executiv .....	5
Metodologia de evaluare .....	12
Introducere .....	13
1. Combaterea corupției .....	14
2. Reforma administrației publice.....	23
3. Consolidarea transparenței finanțării partidelor și responsabilitatea candidaților aleși .....	26
4. Libertatea mass media .....	28
5. Reforma în sectorul justiției, în special reformele care asigură independența, eficacitatea, transparența și responsabilitatea instituțiilor judiciare și celor de forță.....	31
6. Reforma Serviciului Procuraturii.....	37
7. Reluarea negocierilor într-un semnarea Acordului de cooperare cu Fondul Monetar International .....	39
8. Asigurarea independenței și competențelor de supraveghere ale Băncii Naționale și ale Comisiei Naționale a Pieței Financiare .....	41
9. Asigurarea unei investigații minuțioase și imparțiale privind cazurile de fraudă depistate în sistemul bancar în 2014, cu obiectivul de restabilire a fondurilor deviate și pentru a-i aduce pe cei responsabili în fața justiției. ....	46
10. Restabilirea unui mediu de afaceri și investițional stabil .....	47
11. Sporirea transparenței și condițiilor investiționale în sectorul energetic .....	52
12. Cooperarea cu societatea civilă.....	57
13. Accelerarea implementării Acordului de Asociere UE - Republica Moldova, inclusiv capitolul cu DCFTA .....	60



## Sumarul executiv

Foia de parcurs privind agenda de reforme prioritare (*Foia de parcurs în continuare*) a fost adoptată în martie 2016 și cuprindea 69 de acțiuni pe care urma să le întreprindă guvernarea (Guvernul, Parlamentul și un șir de alte instituții publice) în 5 luni (1 martie – 31 iulie 2016) pentru depășirea situației de criză politică și social-economică. Conform Foii de parcurs, depășirea crizei urma a fi atinsă prin canalizarea eforturilor guvernării spre două obiective majore: instaurarea bunei guvernări și a statului de drept; dezvoltarea economică și asigurarea unei economii de piață funcționale.

La nivel guvernamental, Comisia Guvernamentală pentru Integrare Europeană, prezidată de Prim-ministru, a monitorizat implementarea Foii de parcurs, iar la nivel operațional aceasta a fost realizată de Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene. Pe dimensiunea parlamentară, rolul de coordonator al procesului de realizare a măsurilor incluse în Foia de parcurs i-a revenit Consiliului Parlamentar pentru Integrare Europeană din care fac parte președinții comisiilor permanente și o echipă de funcționari parlamentari desemnați în baza hotărârii Biroului permanent al Parlamentului RM. Conform raportului prezentat de autorități la sfârșitul lunii iulie 2016, nivelul de realizare al Foii de parcurs era de „90%, reprezentând 74 acțiuni îndeplinite, din totalul de 82, inclusiv cele patru cu caracter permanent” și evaluarea de ansamblu a realizării Foii de parcurs a fost considerată ca fiind una pozitivă. Autoritățile au stabilit 8 acțiuni ca fiind restante, pe care urmează să le implementeze în mod prioritar pe parcursul trimestrului III-IV al anului 2016, inclusiv cu susținerea partenerilor de dezvoltare. Acestea se referă la blocul de legi privind dezvoltarea sectorului financiar-bancar, inclusiv privind adoptarea legislației privind crizele bancare sistemice (bridge-bank), care va fi definitivat cu sprijinul experților FMI, iar legislația privind domeniul audio-vizualului în consultare cu OSCE și Consiliul Europei. În afară de acțiunile restante, autoritățile urmează să implementeze și celelalte acțiuni care vin să asigure continuitatea reformelor inițiate (pentru fiecare capitol au fost indicate principalele acțiuni care se propun a fi realizate către sfârșitul anului, propuneri formulate inclusiv urmare recomandărilor societății civile și partenerilor de dezvoltare).

Conform monitorizării alternative, către 1 septembrie 2016, din totalul de 69 de acțiuni<sup>1</sup> 38 (55%) au fost realizate fără deficiențe; au fost realizate cu deficiențe 19 (27,5%) din acțiuni; 12 (17%) nu au fost realizate. Respectiv, s-a constatat că doar ceva mai mult de jumătate din cele 69 de acțiuni planificate de Guvern în Foia de parcurs au fost realizate pe deplin și fără deficiențe. Restul acțiunilor fie au fost realizate cu deficiențe legate de conținutul acestora sau nerespectarea prevederilor legale privind procedura legislativă și transparența decizională, fie nu au fost realizate deloc.<sup>2</sup>

***Printre principalele realizări*** pot fi menționate promulgarea legii cu privire la procuratură, adoptarea legii cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești și a pachetului de legi cu privire la integritate, optimizarea controalelor de stat pentru întreprinderi, adoptarea

<sup>1</sup> Atenționăm asupra faptului că Guvernul în cadrul propriei evaluări a Foii de parcurs a operat cu cifra de 82 de acțiuni, în locul celor 69 incluse în document. Cele 12 acțiuni suplimentare au rezultat din dezagregarea acțiunilor 1.2, 1.3 și 10.1 și evaluarea separată a sub-acțiunilor, fapt care a influențat rezultatul final raportat de către Guvern. Nu este clar după ce criteriu s-a condus Guvernul în selectarea acțiunilor care au fost dezagregate și evaluate fragmentat, din moment ce Foia de parcurs conține mai multe acțiuni complexe.

<sup>2</sup> În același timp, ținem să accentuăm faptul că rezultatele cantitative cu privire la numărul sau procentul acțiunilor realizate din Foia de parcurs trebuie considerat ca un indicator secundar în raport cu calitatea acțiunilor realizate. O parte din acțiunile incluse în Foia de parcurs se dublează (Acțiunile privind excluderea monopolului în mass media, reglementarea regimului juridic al proprietății media și adoptarea unui nou Cod al Audiovizualului), în timp ce altele sunt de natură tehnică și simplistă (Spre exemplu, prelungirea termenului de implementare a Strategiei Naționale Anticorupție, adoptarea unor modificări la Codul Penal elaborate încă în anul 2015, modificări minore la Legea cu privire la statutul judecătorului.) și nu ar fi trebuit să se regăsească într-un asemenea document. În același timp, realizarea acestora crește numărul sau rata acțiunilor realizate fără de fapt a constitui acțiuni ce creează condiții pentru realizarea reformelor necesare sau demonstrează voință de reformare.

Strategiei de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor 2016-2020, inițierea procesului de reformare a sectorului bancar prin alinierea la principiile Basel 3, „dezghețarea” procesului de negocieri privind un potențial program cu FMI, inițierea reformei administrației publice, și, nu în ultimul rând, procesul relativ transparent și inclusiv de selectare a Guvernatorului BNM și a membrilor Consiliului de Supraveghere.

În același timp, majoritatea acțiunilor întreprinse sunt de natură legislativă, care necesită să fie urmate de acțiuni de implementare. În acest sens, este apreciată abordarea autorităților naționale de a continua realizarea acțiunilor care vin să asigure continuitatea reformelor inițiate, atât a acțiunilor restante, cât și a acțiunilor prioritare ce urmează a fi realizate la fiecare capitol din Foaia de parcurs. Ținem să accentuăm însă, că acțiunile restante nu se reduc doar la cele indicate în Raportul autorităților<sup>3</sup>. Similar, acțiunile prioritare, în mare parte de natură legislativă, pe care le formulează autoritățile în același raport, de asemenea nu sunt suficiente pentru a asigura continuitatea și durabilitatea reformelor inițiate. Astfel, raportul alternativ recomandă o serie de acțiuni prioritare pentru fiecare capitol, care urmează a fi implementate cât de curând posibil, altfel măsurile legislative adoptate conform Foi de parcurs riscă să rămână doar măsuri adoptate pe hârtie. Acțiunile recomandate urmează să se regăsească în documentele strategice de politici pentru a se asigura implementarea acestora.

**În ceea ce privește obiectivul „instaurarea bunei guvernări și a statului de drept”**, principalele restante se referă la reformarea Centrului Național Anticorupție (CNA) și competența prea largă a Procuraturii Anticorupție, și adoptarea unui nou Cod al Audiovizualului (una din marile restante ale tuturor guvernelor din 2011 și până în prezent). Autoritățile naționale sunt îndemnate să lichideze aceste două restante până la sfârșitul anului 2016 și să demonstreze astfel voința fermă de implementare a unor reforme, care afectează interesele unor grupuri influente. În afară de măsurile legislative indicate ca priorități în Raportul cu privire la Foaia de parcurs, autorii prezentului raport recomandă întreprinderea următoarelor acțiuni prioritare, dintre care unele până la sfârșitul anului 2016. Aceste acțiuni sunt necesare pentru a asigura ireversibilitatea și consecutivitatea măsurilor deja realizate/inițiate în domeniile de reformă incluse în Foaia de parcurs.

### **Combaterea corupției:**

- Integritate: aplicarea cu diligență a normelor ce țin de crearea ANI cu selectarea organelor ANI în cadrul unui concurs corect și imparțial; eliminarea tuturor vulnerabilităților și a prevederilor ambigue din textul legilor privind integritatea; excluderea paralelismelor de competențe instituționale (ANI/Procuratura, ANI/MAI, ANI/CNA) în partea ce ține de declararea și controlul averii și intereselor personale în serviciul public; alocarea resurselor financiare necesare pentru activitatea ANI în perioada 2016-2017; asigurarea interoperabilității sistemului E-integritate cu toate registrele de stat și private necesare verificării efective a averii și intereselor

<sup>3</sup> Din câte reiese din Raportul autorităților, următoarele acțiuni sunt restante: 1) Adoptarea Legii cu privire la integritatea în sectorul public și cadrul legislativ conex legii (acțiunea 1.2); 2) Implementarea de către Comisia Națională de Integritate a sistemului on-line de depunere a declarației de avere și de interese și pregătirea personalului (acțiunea 1.9); 3) Parlamentul va adopta cadrul legislativ pertinent care va permite dezvoltarea pieței media autohtone, radiodifuzorilor naționali și promovarea produsului autohton conform expertizelor Consiliului Europei și OSCE (acțiunea 4.3); 4) Parlamentului va numi membri noi în conducerea BNM în vederea suplinirii posturilor vacante (doi viceguvernatori și patru membri independenți în Consiliul de Supraveghere al BNM) (acțiunea 8.2); 5) Banca Națională și parlamentul (cu suportul FMI) vor asigura contractarea unei evaluări independente internaționale a procesului de supraveghere bancară de către BNM (acțiunea 8.4); 6) Parlamentul va adopta legislația privind instrumentele legale pentru crizele bancare sistemice (legislația bridge bank) (acțiunea 8.7); 7) BNM va oferi tot suportul necesar investigației KROLL cu scopul de a recupera fondurile deturnate (acțiunea 9.1, continuă); 8) Procuratura Generală va asigura avansarea în timp util a cazurilor în instanțele de judecată și executarea rapidă a cererilor de asistență juridică internațională expediate în adresa autorităților competente din Letonia, Federația Rusă și Statele Unite ale Americii (acțiunea 9.2, continuă); 9) Modificarea Legii nr. 131 din 08.6.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător pentru a reduce numărul de controale și inspecții (acțiunea 10.1 (c)); 10) Relansarea de către Guvern a procesului de privatizare (acțiunea 10.3, continuă).

personale; trecerea treptată la depunerea on-line a declarațiilor până la 01.01.2018; adoptarea în lectură finală a proiectului legii integrității, ajustat la setul de legi privind integritatea și revizuit pentru a corespunde exigențelor de limbaj și expresie juridică. De asemenea, se recomandă monitorizarea implementării de către CNA și SIS a Legii nr. 325 din 23.12.2013 privind evaluarea integrității instituționale, în vederea prevenirii încălcării drepturilor fundamentale și utilizarea mecanismului de evaluare/testare în alte scopuri decât cele declarate în lege. Un deziderat major rămâne depolitizarea instituțiilor de drept și de reglementare. Pentru aceasta este necesară îndeplinirea recomandărilor din Adresa Curții Constituționale, atașată Hotărârii nr.29 din 21.12.2010, referitoare la „delimitarea expresă a persoanelor oficiale de stat, exponente ale unui interes politic sau public deosebit”<sup>4</sup>; numirea în funcțiile de conducere a instituțiilor de drept și de reglementare a persoanelor selectate în baza concursurilor publice pe criterii de profesionalism și integritate.

- Reforma CNA: excluderea din competența CNA a funcției de exercitare a urmăririi penale pe cauze de corupție mică (cauzele care nu sunt în competența exclusivă a procurorilor Procuraturii Anticorupție), cu acordarea acestei competențe procurorilor din procuraturile teritoriale; evaluarea rolului, atribuțiilor și personalului CNA în contextul reformei procuraturii și sistemului de integritate și adoptarea modificărilor legale relevante;
- Procuraturile specializate: revizuirea organigramelor și a statelor de personal a procuraturilor specializate și a Procuraturii Generale în spiritul noii Legi cu privire la procuratură și a Legii cu privire la procuraturile specializate; numirea cât mai curând posibilă în funcțiile de conducere a procuraturilor specializate a procurorilor asupra cărora nu planează suspiciuni de integritate; începerea proceselor de detașare a ofițerilor de urmărire penală, a ofițerilor de investigații și a specialiștilor către procuraturile specializate și asigurarea financiară corespunzătoare a acestor procuraturi; modificarea prevederilor din Constituție cu privire la procuratură

#### ***Reforma administrației publice:***

- Asigurarea convocării periodice a ședințelor Consiliului național pentru reforma administrației publice conform prevederilor HG prin care a fost instituit (o dată la trei luni), cu stabilirea la fiecare ședință a perioadei și a subiectelor de discuții, cel puțin orientativ, pentru următoarea ședință. Pe lângă respectarea calendarului întrunirilor, este crucial ca respectivul Consiliu să aibă un rol determinant în promovarea, implementarea și, ulterior, monitorizarea și evaluarea implementării Strategiei RAP;
- Publicarea proceselor-verbale ale ședințelor Consiliului național pentru reforma administrației publice pe pagina web a Cancelariei de Stat, pentru transparentizarea procesului decizional în domeniul reformei administrației publice;
- Elaborarea unui Plan de acțiuni realist în urma aprobării strategiei, cu implicarea tuturor părților interesate și estimarea costurilor necesare, pentru a responsabiliza instituțiile care vor implementa prevederile acestuia, asigurând astfel realizarea corespunzătoare a Strategiei.
- Publicarea raportului final privind analiza funcțională a Cancelariei de Stat pe pagina web a Guvernului și a Cancelariei de Stat.
- Discutarea și validarea opțiunilor de reorganizare a Cancelariei de Stat în baza concluziilor și recomandărilor expuse în raportul final privind analiza funcțională a Cancelariei de Stat în cadrul Consiliului Național pentru Reforma Administrației Publice. Asigurarea mobilizării resurselor financiare pentru realizarea acțiunilor în termen, în conformitate cu prevederile Planului de acțiuni pentru reforma de modernizare a serviciilor publice.

#### ***Consolidarea transparenței finanțării partidelor politice și responsabilitatea candidaților aleși:***

- Modificarea Legii privind partidele politice cu includerea prevederilor Regulamentului CEC

<sup>4</sup> <http://lex.justice.md/md/337241/>

privind finanțarea activității partidelor politice, care se referă la donații și sancționarea partidelor pentru nerespectarea Regulamentului.

- Plafonarea donațiilor anuale pentru partidele politice din partea persoanelor fizice, în limitele a 4-5 salarii medii lunare pe economie, și, respectiv, din partea persoanelor juridice la 20, în conformitate cu practicile internaționale.
- Revizuirea criteriilor de finanțare a partidelor politice, astfel încât să fie motivată finanțarea din surse private, inclusiv din partea cetățenilor cu drept de vot aflați peste hotarele țării.
- Înlăturarea urgentă a discrepanței de aproximativ 400 de mii de alegători (~15%) dintre datele oficiale prezentate de Biroul de Statistică și datele prezentate de CEC, potrivit Registrului de Stat al Alegătorilor<sup>5</sup>.

### ***Libertatea mass media:***

- Retragerea proiectelor nr.218 și nr. 125 de pe agenda Parlamentului ca urmare a avizului negativ al organismelor internaționale față de prevederile prohibitive privind transmisia/retransmisia programelor/posturilor externe. Prevederile privind măsurătorul de audiență și cota produsului autohton, care se regăsesc deja în noul Cod al Audiovizualului, urmează a fi dezbătute în cadrul consultării publice a respectivului proiect;
- Adoptarea noului Cod al Audiovizualului, în perioada de toamnă-iarnă a sesiunii parlamentare, precedată de organizarea unor consultări publice largi. În cadrul dezbaterilor publice, urmează a fi elaborate prevederi clare privind controlul transmisiilor/retransmisiilor programelor produse de radiodifuzori externi în conformitate cu rigorile europene în domeniu.
- Inițierea/Reluarea cât mai curând posibilă a procesului de elaborare a noii legii cu privire la publicitate.
- Inițierea procesului de modificare/completare a Legii Concurenței, în corespundere cu prevederile noului Cod al Audiovizualului. În special, este necesară includerea expresă a domeniului mediatic în domeniile de intervenție ale Consiliului Concurenței.
- Lansarea procesului consultativ pe marginea elaborării unei strategii de dezvoltare a domeniului audiovizual național.

### ***Reforma sectorului justiției:***

- Harta judecătorească: consultarea publică și adoptarea cât mai curând posibilă de către Parlament a Planului de construire a clădirilor noi și/sau de renovare a clădirilor existente necesare pentru buna funcționare a sistemului instanțelor judecătorești; elaborarea cât mai curând posibil, a unui plan de acțiuni cu privire la implementarea legii cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești, care va include și strategia de informare a justițiabililor și personalului din instituțiile din sector despre etapele de implementare a legii;
- Avocatura: îmbunătățirea proiectului de lege cu privire la modificarea Legii cu privire la avocatură și adoptarea acestuia de Parlament;
- Statutul, evaluarea performanțelor și răspunderea disciplinară a judecătorilor: adoptarea proiectului de lege nr. 187 pentru modificarea și completarea Constituției (sistemul judiciar – art. 116, 121, 1211, 122 și 123) și reformarea Inspecției Judiciare și a sistemului răspunderii disciplinare a judecătorilor.
- Codul de procedură civilă: Reintroducerea discreției judecătorilor la declararea ședințelor închise. Regula trebuie să fie ședințe deschise/publice și doar în cazuri excepționale ședințe închise.

### ***Reforma procuraturii:***

- Elaborarea și adoptarea de către Procuratura Generală și Consiliul Superior al Procuraturii a legislației secundare în vederea implementării Legii cu privire la procuratură în strictă

<sup>5</sup> Potrivit BNS la 01.01.2016 numărul populației stabile al RM a constituit 3553,1 mii persoane (fără populația din regiunea transnistrene), respectiv 2824,4 mii cetățeni cu drept de vot, iar potrivit CEC la data de 22.08.2016, numărul total de alegători înscrși în Registrul de Stat al Alegătorilor (RSA) era de 3237,0 mii persoane.



conformitate cu această lege;

- Numirea persoanelor competente și fără suspiciuni cu privire la integritate în funcțiile vacante de conducere din cadrul Procuraturii Generale, a procuraturilor specializate și teritoriale;
- Alocarea resurselor financiare necesare pentru ca începând cu 01.08.2016, procurorii să primească salariile prevăzute de noua Lege cu privire la procuratură și începând cu 01.01.2017, să fie angajați în plus mai mult de 300 de unități de personal care să asiste procurorii.
- Parlamentul urmează să modifice fără întârzieri prevederile din Constituție cu privire la procuratură.

**În ceea ce privește obiectivul „dezvoltarea economică și asigurarea unei economii de piață funcționale”**, menționăm derularea lentă a anchetei privind fraudele depistate în sistemul bancar în 2014, procesul lent de reformă a BNM în vederea sporirii independenței și competențelor acesteia, și procesul lent de implementare a Agendei de Asociere. În domeniul energetic, din cauza lipsei de transparență în legătură cu reînnoirea contractului cu furnizorul din regiunea transnistreană și respingerea ofertei furnizorului ucrainean, nu a fost negociat cel mai avantajos preț de furnizare a energiei electrice. În afară de măsurile legislative indicate ca priorități în Raportul cu privire la Foaia de parcurs, autorii prezentului raport recomandă întreprinderea următoarelor acțiuni prioritare până la sfârșitul anului 2016, fără de care nu poate fi considerată ca fiind implementată cu succes Foaia de parcurs:

#### ***Reluarea negocierilor întru semnarea Acordului de cooperare cu Fondul Monetar Internațional:***

- Ținând cont că semnarea efectivă a Acordului încă nu a avut loc iar mai multe acțiuni din capitolul 8 nu au fost pe deplin realizate considerăm necesară lichidarea tuturor restanțelor în cel mai apropiat timp. Instituțiile implicate, în special Parlamentul, ar trebui se concentreze pe cele 2 proiecte de legi votate doar în prima lectură (Legea cu privire la redresarea și rezoluția bancară și Legea cu privire la Depozitarul central unic) și să urgenteze procesul de dezbatere astfel încât până la ședința Consiliul Executiv al FMI din luna octombrie acestea să fie pe deplin aprobate;
- Eliminarea definitivă a tuturor carențelor prezente în sectorul bancar autohton, în special cele ce țin de transparența acționarilor, guvernarea corporativă, credite neperformante, or anume aceste elemente au și stat la baza crizei bancare din ultima perioadă.

#### ***În ceea ce privește obiectivul „semnării unui Acord de cooperare cu FMI”:***

- Situația precară în care a ajuns sectorul financiar-bancar demonstrează încă odată că pe lângă susținere financiară, Republica Moldova are nevoie și de o monitorizare continuă a politicilor financiare, ceea ce și implică un Acord de colaborare cu FMI. Experiența ultimilor trei ani denotă că o situație fără un Acord funcțional cu FMI corelată cu criză politică continuă este o combinație periculoasă pentru economia și securitatea Republicii Moldova.

#### ***Asigurarea independenței și competențelor de supraveghere ale Băncii Naționale și ale Comisiei Naționale a Pieței Financiare:***

- Desemnarea și aprobarea de către Parlament în timpul cel mai apropiat a celorlalți membri ai Comitetului executiv al BNM în baza următoarelor criterii: experiența profesională relevantă, neafiliere politică și integritatea profesională;
- Aprobarea în lectură finală a legislației privind instrumentele legale pentru gestionarea crizelor bancare sistemice și a legislației privind Depozitarul central unic până la sfârșitul lunii septembrie;
- Eliminarea oricăror forme de expunere dintre „companiile offshore” și băncile comerciale, or anume acesta a fost un element esențial care a stat la baza disimulării fondurilor deturnate din băncile comerciale lichidate;
- Reformarea cadrului de garantare a depozitelor bancare, prin consolidarea capacităților Fondului de Garantare a Depozitelor astfel ca acesta să joace un rol mai mare în procesul de soluționare a crizelor bancare, inclusiv în lichidarea băncilor. Este necesară majorarea plafonului

de garantare a depozitelor bancare în următorii ani conform angajamentelor asumate odată cu semnarea Acordului de Asociere cu UE;

- Sporirea cerințelor prudențiale în vederea eliminării activelor toxice din întreg sectorul bancar;
- Reformatarea Comitetului Național pentru Stabilitatea Financiară, astfel încât responsabilitățile acestuia să nu se suprapună cu cele ale BNM și CNPF, iar rolul acestuia să fie limitat la facilitarea comunicării între instituții în vederea prevenirii crizelor financiare;
- Accelerarea implementării prevederilor Acordului de Asociere UE – Republica Moldova, inclusiv capitolul servicii financiare. În acest sens este importantă adoptarea unui plan calendaristic privind acțiunile restante și cele rămase după modelul Ucrainei sau Georgiei.

***Asigurarea unei investigații minuțioase și imparțiale privind cazurile de fraudă depistate în sistemul bancar în 2014, cu obiectivul de restabilire a fondurilor deviate și pentru a-i aduce pe cei responsabili în fața justiției:***

- Accelerarea investigațiilor demarate de procurori pe marginea fraudelor bancare, precum și a dialogului cu partenerii din statele în care au fost transferate fondurile respective. Menținerea unui dialog constructiv între toți actorii implicați: BNM, Procuratură, compania Kroll;
- Transparentizarea, în limitele legale, a desfășurării urmăririi penale pentru investigarea fraudelor bancare. Informarea publicului larg va duce la creșterea încrederii opiniei publice asupra corectitudinii măsurilor întreprinse;

***Restabilirea unui mediu de afaceri și investițional stabil:***

- Urgentarea adoptării proiectelor de legi ce ar favoriza mediul de afaceri și aprobarea actelor normative secundare aferente legilor recent adoptate (Legea privind metrologia, Legea privind standardizarea națională și Legea privind supravegherea pieței);
- Reformarea structurilor de stat, astfel încât acestea să poată oferi servicii publice de calitate. Problema de bază în implementarea legislației se referă la calitatea și capacitățile reduse ale instituțiilor publice, iar în acest context este diminuată propagarea efectelor pozitive asociate aplicării actelor legislative/normative.

***Sporirea transparenței și condițiilor investiționale în sectorul energetic:***

- Introducerea unui mecanism pentru prevenirea licitațiilor netransparente. Elaborarea unui regulament clar privind procedurile de licitație în domeniul energetic, care să stabilească modul de organizare a licitațiilor, regulile de stabilire a criteriilor de selectare, procedura de deschidere a ofertelor, evaluarea ofertelor, termenii contractuali și alte aspecte. Adicional, pentru a spori transparența, licitațiile trebuie organizate cu participarea unor observatori internaționali. Regulamentul privind licitațiile în domeniul energetic trebuie să fie elaborat în paralel cu adoptarea noii Legi privind energetica, în prezent discutată în Parlament, cu susținerea partenerilor externi (Secretariatului Comunității Energetice, UE). Noul regulament trebuie să fie operațional până la finele anului și aplicat pentru viitoarele licitații de achiziționare a energiei electrice, având în vedere că în martie 2017 expiră contractul semnat cu Energocapital pentru furnizarea de energie electrică.
- Elucidarea și investigarea condițiilor în care Ministerul Economiei a desfășurat licitația privind achiziționarea energiei electrice de la furnizorul Energocapital pe aspecte de licitații trucate și acțiuni concertate împotriva altor furnizori (DTEK Energo din Ucraina).
- Reglementarea contractelor semnate de întreprinderile cu acționarat de stat în domeniul energetic în vederea restricționării relațiilor contractuale cu agenți economici înregistrați în “zone offshore”.
- Urgentarea implementării legislației secundare în domeniul gazului natural și a energiei electrice pe partea accesului transfrontalier la infrastructura de energie electrică și gaze naturale:  
(i) Regulamentul privind accesul la rețelele electrice de transport pentru schimburile transfrontaliere și gestionarea congestiilor (Art. 7, p. f, Legea cu privire la energia electrică din 27.05.2016); (ii) Regulamentul privind accesul la rețelele de transport al gazelor naturale și gestionarea congestiilor (Art. 7, p. i, Legea privind gazele naturale din 27.05.2016). Adoptarea

ambelor regulamente este planificată de către ANRE până la finele lui 2016 (Foia de parcurs pentru liberalizarea sectorului energetic 2016-2018). Adoptarea acestor documente este esențială pentru avansarea proiectelor de interconectare cu România, atât pe partea gazelor naturale, cât și pe cea a energiei electrice.

- Elaborarea unui plan de acțiuni privind implementarea recomandărilor Raportului de evaluare a ANRE, publicat de către Secretariatul Comunității Energetice în septembrie 2016. Prioritățile majore țin de următoarele aspecte: (i) crearea unui mecanism transparent, apolitic și reprezentativ de numire a componentei organului de conducere a ANRE (directori), prevăzut explicit în Legea cu privire la energetică; (ii) adoptarea noii Legi cu privire la energetică care să precizeze modul de organizare a ANRE, care să stabilească proceduri clare de demitere a directorilor și să limiteze posibilitatea de reînnoire a mandatelor lor la o singură dată; (iii) asigurarea unei certitudini legale privind resursele bugetare ale ANRE; (iv) introducerea unui sistem de control și echilibrare ("checks and balances") privind activitatea ANRE; (v) asigurarea unei transparențe maxime pe marginea deciziilor adoptate de ANRE, deschiderea Agenției față de public (consumatori) și îmbunătățirea performanței acesteia prin comunicare activă și activități de fortificare a capacităților instituționale.

#### ***Cooperarea cu societatea civilă:***

- Elaborarea și adoptarea mecanismului de implementare (Hotărâre de Guvern) a Legii 2% până la 31 august 2016, pentru ca Legea 2% să poată fi aplicată din anul 2017;
- Revizuirea cadrului legal ce ține de transparența procesului decizional pentru a asigura participarea efectivă a societății civile în procesul decizional.

#### ***Accelerarea implementării Acordului de Asociere UE - Republica Moldova, inclusiv capitolul cu DCFTA:***

- Reevaluarea realistă a termenelor de realizare a acțiunilor în contextul exercițiului de elaborare a noului Plan de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE, în sensul evitării "acumulării" restanțelor și minimizării necesității elaborării unor noi Calendare de lichidare a restanțelor.
- Identificarea unui mecanism fiabil de monitorizare a implementării DCFTA în regiunea transnistreană ținând cont de responsabilitatea autorităților constituționale, de a garanta partenerilor europeni corectitudinea implementării angajamentelor asumate în cadrul AA/DCFTA pe întreg teritoriul țării.
- Identificarea unui mecanism de expertizare juridică pe tot parcursul procesului legislativ, în sensul asigurării continuității și corectitudinii armonizării legislației la acquis-ul comunitar
- Reevaluarea tuturor documentelor directe pentru implementarea AA/DCFTA în formatul unui singur instrument, pentru a exclude presiunea excesivă în procesul de monitorizare și raportare pe parcursul implementării AA/DCFTA.

## Metodologia de evaluare

Estimarea îndeplinirii prevederilor Foii de parcurs privind agenda de reforme prioritare s-a efectuat în baza unei metodologii axate pe: precizarea indicatorilor de performanță pentru acțiunile planificate<sup>6</sup>; evaluarea gradului de realizare în raport cu termenii stabiliți<sup>7</sup> și conținutul acțiunilor realizate<sup>8</sup>. S-a stabilit că pentru mai multe acțiuni incluse în Foia de parcurs au fost stabilite termene destul de strânse, fapt care a dus de multe ori la depășirea acestora. În consecință, la evaluarea realizării acțiunilor accentul s-a pus pe calitatea actelor adoptate/măsurilor întreprinse și impactul potențial al acestora pe termen scurt, mediu și lung. În cazul celor 4 acțiuni care nu au termene de realizare (*în curs de desfășurare*) au fost aplicate aceleași criterii de evaluare, mai puțin criteriul temporal.

Calificativele utilizate la evaluarea finală a realizării acțiunilor din Foia de parcurs și semnificația acestora:

Etapa	Calificative utilizate după încheierea exercițiului de monitorizare	Semnificația
Nerealizat	Neinițiat	Nu au fost întreprinse activități pentru realizarea acțiunii.
	Inițiat, nefinalizat	Acțiunea a fost inițiată, însă nu a fost realizată complet până la <b>15 august 2016</b> conform indicatorului evaluat (este admisă extinderea termenului pentru realizarea unor acțiuni, având în vedere termenele strânse ale Foii de parcurs).
Realizat	Realizat fără deficiențe	Acțiunea a fost realizată respectând prevederile legale cu privire la procedura legislativă și transparența în procesul decizional, actul adoptat sau acțiunile întreprinse sunt conforme spiritului acțiunii și angajamentelor internaționale.
	Realizat cu deficiențe	Acțiunea a fost realizată cu deficiențe, ceea ce înseamnă că au fost depistate probleme ce țin de: respectarea prevederilor legale cu privire la procedura legislativă, transparența în procesul decizional, conținutul actului adoptat sau acțiunile întreprinse nu sunt conforme spiritului sau scopului acțiunii sau sunt contrare angajamentelor internaționale.

<sup>6</sup> Având în vedere lipsa indicatorilor de performanță în Foia de parcurs, la fiecare acțiune au fost stabiliți indicatorii de performanță și explicate calificativele acordate în funcție de respectivii indicatori.

<sup>7</sup> Calificativ acordat: realizat sau nerealizat până la expirarea termenului Foii de parcurs. Având în vedere termenii foarte restrânși ai Foii de parcurs, pentru unele acțiuni au fost luate în considerare și acțiunile întreprinse până la 15 august 2016.

<sup>8</sup> Calificativ acordat: realizat cu sau fără deficiențe.

## Introducere

Prezentul raport final de monitorizare a implementării Foii de parcurs privind agenda reformelor prioritare se referă, deopotrivă, la evaluarea modalității și a rezultatelor implementării prevederilor documentului menționat. Raportul a fost alcătuit la mai bine de o lună de zile de la expirarea termenelor de implementare (martie-iulie 2016) pentru a putea estima și efectele preliminare ale reformelor. Metodologia de alcătuire a raportului și de evaluare a rezultatelor a avut drept punct de pornire scopul declarat de autorități pentru elaborarea și implementarea Foii de parcurs – depășirea crizei în care s-a pomenit Republica Moldova, revenirea la starea de normalitate și concentrarea ulterioară asupra implementării prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană. În acest sens, scopul depășirii crizei a ținut în recucerirea încrederii cetățenilor și a partenerilor de dezvoltare pentru scopurile formulate și politicile promovate de guvernare, inclusiv, și în mod special, prin intermediul atingerii a 69 de obiective formulate în Foaia de parcurs. Aceste obiective au avut în vedere realizarea unor măsuri concrete de ordin legislativ, normativ și administrativ referitoare la: reforma justiției; lupta cu corupția; reforma administrației publice; competiția liberă a partidelor politice; libertatea de exprimare și mass-media; climatul de afaceri și investițional; sistemul bancar; etc.

Prezentul raport vine să ofere o evaluare alternativă a gradului de implementare a prevederilor Foii de parcurs și a fost realizat de Asociația pentru Democrație Participativă ADEPT, Centrul Analitic "Expert-Grup" și Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) în conformitate cu metodologia elaborată de autorii raportului. Evaluând progresele, s-a luat în considerație că, în pofida duratei restrânse de implementare a Foii de parcurs (doar cinci luni de zile), rezultatele acesteia pot fi foarte importante, cu impact imediat, pe termen mediu și de lungă durată. În acest sens, raportul conține recomandări care fiind acceptate ar putea servi la consolidarea încrederii cetățenilor într-un proces politic orientat spre asigurarea unei bune guvernări. La rândul său, buna guvernare ar reprezenta și garanția recuceririi încrederii partenerilor de dezvoltare a Republicii Moldova.

În sensul celor exprimate mai sus, raportul constată, pornind de la maxima că succesul reprezintă suma detaliilor, un grad relativ satisfăcător de implementare a Foii de parcurs, menționând și carențele existente, care dacă nu vor fi înlăturate vor submina efortul guvernării de recucerire a încrederii cetățenilor și a partenerilor de dezvoltare. Această abordare a fost considerată binevenită în actualul context social-politic și economic din Republica Moldova, care permite o verificare obiectivă a impactului imediat și de durată medie a implementării Foii de parcurs. Se are în vedere că, în primul rând, către sfârșitul lunii noiembrie ar urma să fie semnat acordul dintre Republica Moldova și Fondul Monetar Internațional (FMI), lucru care potrivit Foii de parcurs ar fi trebuit să aibă loc în luna iulie. Semnarea documentului respectiv reprezintă principalul indicator de începere a recuperării încrederii partenerilor de dezvoltare, fără suportul financiar al cărora Republica Moldova nu ar putea ieși din criza economică și financiară în care s-a pomenit.

În al doilea rând, modalitatea de organizare și desfășurare a alegerilor prezidențiale din octombrie-noiembrie va dezvolta foarte precis impactul implementării Foii de parcurs asupra asigurării activității partidelor politice, a impactului finanțării de la bugetul public asupra dependenței de finanțările obscure, libertății și echidistanței mass-media, soluționării corecte a litigiilor electorale de către justiție etc. În al treilea rând, impactul pe termen lung al Foii de parcurs, depinde de modalitatea de punere în aplicare a pachetului de integritate ca garanție în lupta împotriva corupției, precum și procesul de recuperare a resurselor financiare delapidate din sistemul bancar și tragerea la răspundere a vinovaților de comiterea acestor fraude.

# 1. Combaterea corupției

## Sinteza progresului general

*Din cele 9 acțiuni monitorizate, 3 au fost realizate fără deficiențe, 2 realizate cu deficiențe și 4 nu au fost realizate.*

În domeniul combaterii corupției cea mai semnificativă acțiune care a fost realizată este adoptarea pachetului de legi cu privire la integritate și anume: Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate (ANI), Legea privind declararea averii și a intereselor personale și Legea privind modificarea cadrului conex acestor două legi. Legile respective pun baza unui sistem nou cu privire la verificarea averii, intereselor personale și incompatibilităților în serviciul public, inclusiv prevederi clare cu privire la sancțiunile care pot fi aplicate încălcărilor respective. Acest mecanism de verificare are potențialul de a constitui o metodă eficientă de prevenire și combatere a corupției, dacă va fi aplicat corect și cu diligență.

Au fost adoptate și unele măsuri mai tehnice, cum este prelungirea termenului Strategiei Naționale Anticorupție și modificări la Codul penal. A fost adoptată și promulgată legea cu privire la evaluarea integrității instituționale, care instituie un sistem de testare a integrității profesionale a oricărui agent public și evaluarea integrității instituționale a instituțiilor publice, mecanism de o amploare fără precedent în țările europene și nu doar. Mecanismul instituit comportă o serie de riscuri cu privire la drepturile și libertățile fundamentale ale persoanelor testate, dacă nu va fi aplicat într-o manieră redusă și cu bună credință.

A fost adoptată Legea cu privire la procuraturile specializate, dar implementarea acestei legi deja denotă unele abateri de la conceptul de reformă a procuraturii și Legea cu privire la procuratură.

Cea mai mare restanță domeniului combaterii corupției constituie nereformarea Centrului Național Anticorupție (CNA) și menținerea conducerii urmăririi penale în cauze de corupție mică în competența Procuraturii Anticorupție. Fără clarificarea mandatului CNA și reducerea mandatului Procuraturii Anticorupție, combaterea corupției prin urmărirea penală promptă și eficientă a cauzelor de corupție mare riscă să rămână la nivel de declarații.

## Sinteza acțiunilor individuale

Acțiunea	Termen	Etapa
<b>1.1. Parlamentul va adopta setul de legi privind integritatea, inclusiv: Legea privind Comisia Națională de Integritate; Legea privind declararea averilor și intereselor, care extinde cercul subiecților și obiectelor declarării averilor și intereselor.</b>	<b>martie-mai 2016</b>	<b>Realizat cu deficiențe</b>

În data de 30.07.2016, Legea nr. 132 din 17.06.2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, Legea nr. 133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale, dar și Legea nr. 134 din 17.06.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, au fost publicate în Monitorul Oficial al RM. Actele legislative au intrat în vigoare din 01.08.2016, cu excepția anumitor prevederi care au intrat în vigoare din data publicării (cum ar fi normele ce țin de modul de organizare a concursului pentru suplinirea funcțiilor de președinte și vicepreședinte al ANI) sau din 01.01.2018 (cum ar fi normele referitoare la depunerea declarației de avere și interese personale în formă electronică). Adoptarea și intrarea în vigoare a setului de legi privind integritatea constituie o realizare esențială, în acest fel fiind eliminate mai multe restanțe din documente de politici importante<sup>9</sup>. În linii generale, legile creează precondiții pentru un proces mai eficient de declarare și control al

<sup>9</sup> Strategia națională anticorupție pe anii 2011-2015, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 154 din 21.07.2011; Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, aprobată prin Legea nr. 231 din 25.11.2011.

averilor și intereselor personale în serviciul public, fiind extinsă lista subiecților și obiectul declarării. Totuși, unele prevederi ar putea fi mai sigure și previzibile, dacă ar fi fost tratate, inclusiv în dezbateri parlamentară, cu diligență. Cu titlu de exemplu:

- art. 12 alin. (1) din Legea nr. 132, Pornind de la competențe, calitatea membrilor Consiliului este esențială în asigurarea independenței ANI. Componenta Consiliului ar trebui să garanteze echilibrul între interesul guvernamental (Legislativ, Executiv, Judiciar) și cel non-guvernamental. Ar fi fost importantă includerea suplimentară în componența acestui organ a doi reprezentanți ai societății civile. Este dezaprobată excluderea jurnaliștilor din componența Consiliului, ca urmare a dezbaterii parlamentare. Chiar dacă se încadrează în noțiunea de societate civilă, jurnaliștii ar obține siguranța că vor fi reprezentați, dacă legea ar conține norme exprese în acest sens;
- ar fi importantă stabilirea expresă, prin Legea nr. 132, a unui termen exact pentru efectuarea controlului. Acesta nu numai ar asigura securitate și previzibilitate persoanelor supuse controlului, ci și ar responsabiliza inspectorii de integritate;
- art. 2, noțiunea de persoană apropiată, din Legea nr. 133 – noțiunea, inclusiv urmare a dezbaterii parlamentare, nu include soțul/soția, copiii și persoanele întreținute. Astfel, pornind de la noțiunile conflictului de interese și interesului personal, nu va exista obligația identificării, declarării și soluționării conflictului de interese, dar nici temeuri pentru constatarea și sancționarea conflictului de interese, dacă acesta a fost generat de relația subiectului cu aceste categorii de persoane.
- art. 4 alin. (1), lit. j)-m) din Legea nr. 133, prevede obligația subiectului de a-și declara interesele personale, deși ar fi important ca această obligație să fie extinsă și asupra membrilor familiei, precum și a concubinului/concubinei. În acest sens, vor fi necesare completările de rigoare atât la articolul nominalizat, cât și la textul formularului declarației (capitolul VIII).
- art. 23 alin. (4) din Legea nr. 133 - Potrivit Ghidului Organizației de Cooperare și Dezvoltare Economică pentru rezolvarea conflictului de interese în administrația publică, în cazul în care un interes personal a compromis în fapt îndeplinirea corectă a sarcinilor unui funcționar public, situația specifică trebuie privită mai degrabă ca un caz de comportament necorespunzător sau abuz de serviciu sau chiar un caz de corupție. În atare situații ar fi esențială posibilitatea atragerii subiectului la răspundere contravențională sau penală, fiind necesare norme exprese în acest sens.

În contextul declarațiilor contradictorii ale ministrului Justiției despre excluderea mass-media din sursele de informație pentru inițierea controlului din oficiu<sup>10</sup>, menționăm despre faptul că sintagma "informații publice", inclusă în art.28 alin.(2) din Legea nr. 132 este una generală și cuprinde inclusiv informațiile din sursele mass-media, cum ar fi investigațiile jurnalistice. Este important ca prevederea respectivă să nu fie interpretată de către autorități, iar ANI să o aplice cu bună credință și să utilizeze sursele mass media în activitatea sa de control al averilor și al intereselor.

De asemenea, Formularul noii declarații de avere și interese mai conține unele expresii ambigue sau inconsistente care vor trebuie revizuite până la sfârșitul anului 2016, cum ar fi spre exemplu:

- secțiunea VIII (interese personale), lit. C., rubrica "Calitatea deținută" nu prevede expres indicarea organului colegial din cadrul organizațiilor publice;
- secțiunea VI (cote-părți), rubrica "Titularul" nu este însoțită de Nota prezentă în restul secțiunilor, și anume "Numele subiectului declarării, al membrului de familie sau al concubinului/concubinei acestuia."

<b>1.2. Parlamentul va adopta setul de legi privind integritatea, inclusiv: Legea cu privire la integritatea în sectorul public și a cadrului legislativ</b>	<b>aprilie- iulie</b>	<b>nerealizat</b>
--	---------------------------	-------------------

<sup>10</sup> Ministrul justiției: presa nu mai este o sursă de informare verifică, de aceea Autoritatea Națională de Integritate nu se va mai putea sesiza din presă, <http://www.moldovacurata.md/interview/ministrul-justitiei-presa-nu-mai-este-o-sursa-de-informare-veridica-de-aceea-autoritatea-nationala-de-integritate-nu-se-va-mai-putea-sesiza-din-presa>

**• Legea cu privire la integritatea în sectorul public și a cadrului legislativ conex legii – nerealizat**

Proiectul legii integrității, nr. 267 din 15.06.2016, rămâne pe rolul Parlamentului, fiind dezbătut în prima lectură. Fără a neglija oportunitatea proiectului, este de menționat necesitatea, în dezbaterile parlamentară, a tratării potrivite a prevederilor, mai cu seamă a celor care ar putea genera confuzii legate de competențele autorităților. Cu titlu de exemplu:

- potrivit art. 9 alin. (2) din proiect, integritatea profesională a persoanelor care dețin funcții electivă sau funcții exclusiv politice este asigurată în momentul accederii lor în funcție prin verificarea prealabilă a candidaților, iar ulterior, pe parcursul deținerii funcției – prin verificarea periodică a titularilor acestor funcții de către Serviciul de Informații și Securitate (SIS). Aceste norme contravin art. 5 lit. a) din Legea nr. 271 din 18.12.2008 privind verificarea titularilor și candidaților la funcții publice, care prevede că sunt supuși verificării doar titularii și candidații la funcțiile de demnitate publică obținute prin numire;
  - în temeiul art. 13 alin. (4) din proiect, declarațiile de averi și interese ale agenților publici pot fi supuse verificărilor suplimentare în cadrul entității publice din care fac parte, cu aplicarea consecințelor prevăzute de legislația specială care reglementează activitatea acestora. Aceste norme contravin spiritului setului de legi privind integritatea;
  - în condițiile art. 18 alin. (4) lit. c) din proiect, agentul public are obligația să informeze neîntârziat Centrul Național Anticorupție despre încercările de implicare a sa în manifestări de corupție, dacă acestea întrunesc elementele unei componente de infracțiuni sau de contravenții. Potrivit art. 3 și art. 47 alin. (2) lit. f) din proiect, nedeclararea sau nesoluționarea conflictului de interese constituie manifestare de corupție, faptă coruptibilă. Nu este clar de ce această informare nu se face în adresa ANI, dacă tocmai aceasta constată nedeclararea sau nesoluționarea conflictului de interese, în virtutea art. 313<sup>2</sup> și 423<sup>3</sup> din Codul contravențional al RM, nr. 218 din 24.10.2008;
  - potrivit art. 24 alin. (2) lit. a) din proiect, agentul public va avea obligația să comunice în termen de trei zile lucrătoare din momentul în care i-au fost aduse la cunoștință oferte pe care are intenția să le accepte, conducătorului entității publice în care activează sau, după caz, conducătorului entității publice superioare sau Centrului Național Anticorupție, toate ofertele de muncă pe care intenționează să le accepte în legătură cu încetarea raportului de muncă sau de serviciu, încheierea contractelor comerciale. Aceste norme contravin prevederilor din art. 18 din Legea nr. 133, care obligă subiecții declarării să comunice același oferte conducătorului organizației publice, în care activează, și, după caz, ANI.
- Modificarea Legii nr. 325 din 23.12.2013 privind testarea integrității profesionale în baza principiilor de constituționalitate și introducerea evaluării integrității instituționale - realizat cu deficiențe**

Legea nr. 102 din 21.07.2016 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative a fost promulgată de Președinte la 05.08.2016 și publicată în Monitorul Oficial din 12.08.2016. Legea va intra în vigoare la expirarea a 3 luni de la data publicării (13.11.2016). Conform legii nr. 102, Legea nr. 325 privind testarea integrității profesionale a fost redenumită în „Legea privind evaluarea integrității instituționale”.

Legea nr. 102 nu soluționează câteva probleme esențiale ridicate de [Comisia de la Veneția](#)<sup>11</sup> și [Curtea Constituțională](#)<sup>12</sup>, care au constatat mai multe prevederi ale Legii nr.

<sup>11</sup> Comisia de la Veneția, opinia nr. 789/2014, CDL-AD(2014)039, 15 decembrie 2014, disponibilă la <http://bit.ly/296WD3D>.



325 ca fiind contrare standardelor internaționale. Legea adoptată nu prevede un control judiciar adecvat al testării integrității, nu este cerută existența unei bănueli rezonabile veritabile pentru începerea testării integrității profesionale referitoare la o persoană concretă și nici nu există garanții că testorii nu vor provoca persoanele testate la comiterea infracțiunilor. De asemenea, noul sistem creează premise pentru influențarea nelimitată de către CNA a oricărei entități publice. Legea împuternicește CNA să efectueze controale asupra entităților publice și să conteste refuzul de demitere a conducătorului entității supuse evaluării, adică să influențeze în mod direct concedierea oricărui conducător al instituțiilor publice din țară. În plus, controlul judiciar asupra activității de testare a integrității profesionale va fi exercitat de judecători desemnați de Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) în baza unui Regulament aprobat după consultarea cu CNA și SIS. O asemenea prevedere ridică mari semne de întrebare cu privire la posibila imixtiune din partea CNA și SIS în independența justiției.

Un mecanism similar mecanismului de evaluare a integrității instituționale și testarea integrității profesionale prevăzut de Legea nr. 325 nu există nici într-un stat european. Mecanismul lasă loc de abuzuri, de aceea monitorizarea implementării legii nr. 325 de către CNA și SIS este deosebit de importantă.

<p><b>1.3. Parlamentul va adopta legislația privind delimitarea competențelor între instituțiile cu competențe în combaterea corupției: Legea privind corelarea și delimitarea mandatelor Comisiei Naționale de Integritate de alte organe ale administrației publice în competențe de constatare, sancționare contravențională și de urmărire a averilor obținute din surse care diferă substanțial de veniturile și averea declarată; Legea cu privire la delimitarea mandatului Centrului Național Anticorupție de urmărire penală de cele ale Ministerului Afacerilor Interne și Procuraturii Generale;</b></p>	<p><b>iulie 2016</b></p>	<p><b>Realizat cu deficiențe</b></p>
---	------------------------------	--

- *Legea privind corelarea și delimitarea mandatelor Comisiei Naționale de Integritate de alte organe ale administrației publice în competențe de constatare, sancționare contravențională și de urmărire a averilor obținute din surse care diferă substanțial de veniturile și averea declarată – realizat fără deficiențe*

Prevederi relevante acestei acțiuni se conțin în Legea nr. 134. Totuși, persistă unele confuzii în partea ce ține de atribuțiile mai multor autorități, atribuții paralele celor delegate ANI. Cu titlu de exemplu:

- art. 22 alin. (2) lit. h) din Legea nr. 3 din 25.02.2016 cu privire la Procuratură – declarația de avere și interese personale este unul din actele care urmează a fi depuse la înscrierea în Registrul candidaților pentru suplinirea funcțiilor vacante, ținut de secretariatul Consiliului Superior al Procurorilor, deși candidații nu sunt subiecți ai declarării în sensul Legii nr. 133;
- art. 41 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului – corespunderea nivelului de trai al polițistului cu nivelul legal de remunerare a acestuia și a persoanelor, cu care locuiește împreună, constituie unul din elementele monitorizate de subdiviziunea specializată subordonată Ministerului Afacerilor Interne;
- art. 15 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 1104 din 06.06.2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție – corespunderea nivelului de trai al angajatului CNA cu nivelul legal de remunerare a acestuia și a persoanelor, cu care duce un trai comun, constituie unul din elementele monitorizate de către subdiviziunea de securitate internă a CNA;
- art. 9 alin. (6) lit. h) din Legea nr. 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului – declarația de avere și interese personale este unul din actele care urmează a fi

<sup>12</sup> Curtea Constituțională, hotărârea nr. 7 din 16 aprilie 2015, disponibilă la <http://bit.ly/29wv9Wn>.

depușe de candidații la funcțiile de judecător, deși candidații nu sunt subiecți ai declarării în sensul Legii nr. 133.

- *Legea cu privire la delimitarea mandatului Centrului Național Anticorupție de urmărire penală de cele ale Ministerului Afacerilor Interne și Procuraturii Generale – realizat cu deficiențe*

Legea nr. 152 din 01.07.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative delimitează competențele procurorului de cele ale organului de urmărire penală (CNA și MAI) în cadrul procesului penal. Modificările în general sunt pozitive. În același timp, legea menține efectuarea urmăririi penale de către CNA sub conducerea Procuraturii Anticorupție. Această abordare implică următoarele două aspecte problematice:

- Procuratura Anticorupție în continuare va avea un număr mare de dosare în gestiune. O asemenea competență va împovăra Procuratura Anticorupție cu cauze minore și-i va afecta negativ capacitatea de a se axa pe corupția mare. Practic prin menținerea competenței Procuraturii Anticorupție de a conduce urmărirea penală a tuturor cauzelor de corupție se egalează cu zero orice reformă pretinsă de autorități cu privire la eficientizarea mecanismelor de urmărire penală a cauzelor de corupție mare (a se vedea detalii și la p. 1.5. și 1.6);
- CNA rămâne organul de urmărire penală pentru cauze de corupție mică. Nu a fost discutată oportunitatea menținerii unui organ specializat, cu un atare aparat administrativ / personal pentru urmărirea penală a cauzelor de corupție mică.

În cadrul grupului de lucru cu privire la elaborarea pachetului de legi cu privire la reforma procuraturii s-a pus în discuție oportunitatea menținerii competenței de urmărire penală a cauzelor de corupție mică de către CNA, dar acest subiect a fost amânat pentru a fi dezbătut mai detaliat în cadrul unui proiect de lege separat dedicat reformei CNA (a se vedea detalii la p. 1.5 și 1.6). Anume din considerentul lipsei unei finalități cu privire la competențele CNA și implicarea negativă asupra mandatului Procuraturii Anticorupție, care este o implicare substanțială, acțiunii 1.3 i s-a acordat calificativul realizat cu deficiențe.

**1.4. Ministerul Justiției va elabora legislația în scopul incriminării utilizării contrar destinației și delapidării fondurilor europene și internaționale, precum și a situațiilor de conflict în domeniul utilizării fondurilor europene și internaționale, conform prevederilor Convenției privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene și altor convenții internaționale în materie.**

*martie-aprilie  
2016*

*Realizat  
fără  
deficiențe*

Legea nr. 105 din 26.05.2016 privind modificarea și completarea Codului Penal, în vigoare de la 01.07.2016, a modificat art. 126<sup>1</sup>, 240, 332<sup>1</sup> și 332<sup>2</sup> din Codul Penal. Modificările introduse sunt în general conforme scopului enunțat în acțiune. Totuși, nu este suficient de clar și nici justificat în nota informativă la proiectul de lege de ce s-a decis împărțirea componentei de infracțiune prevăzute de art. 240 (utilizarea contrar destinației a mijloacelor din împrumuturile interne sau din fondurile externe) în diferite alineate doar în funcție de sursa mijloacelor destinate contrar destinației. O asemenea abordare ar putea crea confuzie la aplicarea articolului respectiv în practică. De asemenea, nu este clar de ce doar în cazul infracțiunii prevăzute de art. 332<sup>2</sup> (delapidarea mijloacelor din fondurile externe) s-a stabilit o sancțiune mai aspră pentru infracțiunea comisă de o persoană cu funcție de demnitate publică. Deși în Foaia de parcurs este indicată elaborarea legislației respective de către Ministerul Justiției, de fapt CNA deja elaborase modificările respective la Codul Penal în august 2015 și acestea au fost transmise și adoptate de Parlament. Propunerile de modificare ale Ministerului Justiției (avizul din 01.10.2015), nu au fost luate în considerație în totalitate.

Deși avem unele rezerve la textul modificărilor aprobate, acestea ar putea fi evitate de o practică corectă și coerentă de aplicare a normelor vizate. Din acest considerent se acordă calificativul realizat fără deficiențe.

<b>1.5. Ministerul Justiției va elabora inițiative de anticorupție și de reformare a Centrului Național Anticorupție, în concordanță cu noua lege a procuraturii, legea cu privire la Centrul Național de Integritate și a Legii cu privire la declararea averilor și intereselor.</b>	<b>martie-aprilie 2016</b>	<b>Nerealizat</b>
--	----------------------------	-------------------

Acțiunea 1.5 este vag formulată în Foaia de parcurs. Legile nr. 134 din 17.06.2016 (delimitarea competențelor ANI și CNA) și legea nr. 152 din 01.07.2016 (delimitarea competențelor procuraturilor specializate, CNA și MAI), la care se face referință în raportul Guvernului privind implementarea Foii de parcurs, nu reprezintă o reformă a CNA. Însăși formularea separată a unei acțiuni în Foaia de parcurs cu privire la reformarea CNA denotă intenția inițială a autorilor de a derula o reformă a CNA, lucru care nici nu a fost inițiat. Mandatul și resursele acordate CNA-ului în contextul reformei Procuraturii Anticorupție și ANI este neclar (mandatul CNA s-a limitat semnificativ datorită reformei Procuraturii Anticorupție și creării ANI). Respectiv, modificările acestea ar fi trebuit să deruleze și o modificare a Legii cu privire la CNA și a aparatului / personalului acestuia. Deși în Comisia Juridică a Parlamentului (în contextul adoptării cadrului conex legii procuraturii) a fost discutată lipsa necesității menținerii unui organ care să se ocupe de corupția mică și necesitatea reducerii mandatului Procuraturii Anticorupție (excluderea competenței de conducere a urmăririi penale a cauzelor de corupție mică), o decizie în acest sens nu a fost luată, fiind declarat că această chestiune va fi introdusă odată cu reformarea CNA. Aceste discuții de asemenea confirmă necesitatea reformării CNA. Analizele efectuate de experții UE cu privire la CNA de asemenea recomandă revizuirea și clarificarea rolului și mandatului CNA.

Legile nr. 134 și 152 au delimitat competențele CNA de cele ale ANI, Procuraturii Anticorupție și MAI, dar acestea au lăsat în continuare corupția mică în competența CNA și a Procuraturii Anticorupție (a se vedea detalii și la 1.3), nu au clarificat alte atribuții discutabile date în competența CNA (spre ex, prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului) și nu s-au referit la oportunitatea menținerii aparatului / personalului actual al CNA. Respectiv, o reformă ca atare a CNA nu a fost inițiată, din care considerent s-a dat calificativul nerealizat.

<b>1.6. Ministerul Justiției va elabora legi de specialitate cu privire la procuratura anticorupție și cu privire la procuratura pentru combaterea criminalității organizate și cauze speciale, în conformitate cu Concepția de reformare a Procuraturii și a noii Legi cu privire la Procuratură.</b>	<b>mai 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
--	-----------------	---------------------------------

Grupul de lucru privind reformarea procuraturii a elaborat două proiecte de legi pentru realizarea acestei acțiuni. [Primul proiect \(nr. 243\)](#) modifica, inter alia, Codul de procedură penală, stabilind competența procuraturilor specializate. [Cel de-al doilea proiect \(nr. 271\)](#) viza organizarea internă a acestor procuraturi, în vederea garantării independenței acestora.

Legea nr. 152 din 01.07.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (proiectul nr. 243) a intrat în vigoare la 01.08.2016, cu excepția prevederilor ce țin de personalul procuraturii (prevederea „Se aprobă personalul Procuraturii în număr de 720 de procurori și 700 de unități de personal, inclusiv personal tehnic” va intra în vigoare la 01.01.2017). Legea nr. 159 din 08.07.2016 cu privire la procuraturile specializate (proiectul nr. 271) a intrat în vigoare la 01.08.2016. Întârzierea procesului de adoptare a legilor respective a făcut însă imposibilă, din motive administrative, funcționarea efectivă a celor două procuraturi specializate de la 01.08.2016 (inclusiv datorită tergiversării alegerii procurorului șef al Procuraturii pentru combaterea criminalității organizate și cauze speciale, angajarea personalului etc.).

Unele acțiuni ale conducerii Procuraturii Generale ridică semne de întrebare cu privire la voința de aplicare corectă a legii cu privire la procuratură și a legislației conexe. La 27.05.2016 Procurorul General interimar a aprobat organigrama și statele de personal ale celor 2 procuraturi specializate, chiar dacă proiectul Legii cu privire la procuraturile specializate prevedea că structura acestor procuraturi trebuie propusă de procurorii-șefi ai acestor procuraturi, iar personalul trebuie coordonat cu aceștia. În aceeași zi a fost adoptată și noua organigramă a Procuraturii Generale. Noile organigrame nu respectă întru totul necesitățile și

specificul activității celor două procuraturi specializate. De asemenea, organigrama Procuraturii Generale presupune atribuții în domenii care prin Legea cu privire la procuratură sunt date în competența exclusivă a procuraturilor specializate, cum ar fi spre exemplu crimele cibernetice sau traficul de ființe umane. Aceasta creează riscul ca Procuratura Generală să continue neoficial practicile de supraveghere strictă a activității procuraturilor specializate, subminând independența acestora.

La 22.04.2016, a fost numit Procurorul-șef al Procuraturii Anticorupție în urma unui concurs organizat de Consiliul Superior al Procurorilor (CSP). La 14.07.2016, CSP a numit unul dintre adjuncții procurorului-șef Anticorupție, care anterior nu își declarase averile, iar la concursul pentru funcția de Procuror-șef al Procuraturii Anticorupție s-a plasat pe locul 4 din cei 5 candidați<sup>13</sup>. Asemenea numiri ridică semne de întrebare față de voința sistemului de a numi în funcții de conducere persoane fără suspiciuni cu privire la integritatea lor. Funcția de procuror-șef al procuraturii responsabile de combaterea criminalității organizate rămâne vacantă. Până la suplinirea ei în cadrul unui concurs organizat potrivit noii Legi cu privire la procuratură, atribuțiile acestuia sunt exercitate de un interimar numit de Procurorul General.

Este crucial ca în funcțiile vacante să fie numiți cei mai buni candidați, iar termenul de suplinire a vacanțelor (interimatul) nu ar trebui să fie excesiv de lung. În orice caz, asupra persoanelor cheie din procuraturile specializate nu pot plana suspiciuni de integritate, altfel se subminează însăși scopul reformei procuraturii.

Conform Legii cu privire la procuratură, în cadrul procuraturilor specializate activează ofițeri de urmărire penală, ofițeri de investigații și specialiști. Până la 01.08.2016, asemenea poziții în cadrul procuraturilor specializate nu existau. Aceștia urmează să fie selectați în mod individual de către procurorul-șef al procuraturii specializate și urmează a fi detașați în procuratura specializată pentru o perioadă de până la 5 ani.

Structura procuraturilor specializate și aparatul acestora se schimbă considerabil odată cu adoptarea noii Legi cu privire la procuratură. Aceasta implică cheltuieli suplimentare considerabile. Având în vedere că pentru anul 2016 procuraturile specializate nu au bugete separate, Procuratura Generală urmează să asigure finanțarea adecvată a acestor instituții. De asemenea, conducerea procuraturilor specializate trebuie să elaboreze bugete fezabile ale instituțiilor pentru anul 2017, care să fie incluse în bugetul procuraturii pentru anul viitor. Dacă această măsură nu va fi întreprinsă, procuraturile specializate riscă să fie sub-finanțate în anul 2017.

Calificativul realizat fără deficiențe a fost acordat doar pentru adoptarea legii cu privire la procuraturile specializate, așa cum este formulată acțiunea în Foaia de Parcurș. Implementarea acestei legi deja este problematică. Respectiv, implementarea efectivă a legii cu privire la procuraturile specializate ar trebui să rămână printre prioritățile cheie ale guvernării în viitorul imediat.

<b>1.7. Centrul Național Anticorupție va prelunge termenul de implementare al Strategiei Naționale Anticorupție pentru 2016.</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
--	------------------------	---

Prin Hotărârea Parlamentului nr. 89 din 12.05.2016 privind modificarea Hotărârii Parlamentului nr. 154 din 21.07.2011 pentru aprobarea Strategiei naționale anticorupție (SNA) pe anii 2011–2015 și Hotărârea Parlamentului nr. 90 din 12.05.2016 pentru aprobarea Planului de acțiuni pe anul 2016 privind implementarea Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011 – 2016, acțiunea a fost realizată.

Principalele modificări se referă la extinderea termenul de implementare a SNA până la finele anului 2016 și la intensificarea controlului parlamentar asupra implementării SNA prin

<sup>13</sup> Ziarul de Gardă, 20.07.2016” Un procuror cu casă de milioane, firme nedeclarate, care a plecat de două ori din Procuratură, după scandaluri, numit șef adjunct la Procuratura Anticorupție”, <http://bit.ly/2beQK4U>

prevederea întrunirilor semestriale ale Comisiei parlamentare permanente, responsabilă de domeniul securității naționale, al apărării și al ordinii publice, inclusiv de domeniul anticorupție. Nu este clar de ce această acțiune a fost considerată ca prioritară și inclusă în foaia de parcurs, fiind mai degrabă una tehnică. În condițiile adoptării cu întârziere a SNA 2011-2015 și adoptării cu întârziere a planurilor de acțiune pentru SNA 2011-2015, necesitatea prelungirii termenului de implementare părea evidentă.

<b>1.8. Centrul Național Anticorupție va elabora fișierului electronic pentru integritatea profesională și programul pentru probele electronice.</b>	<b>mai 2016</b>	<b>Nerealizat</b>
--	---------------------	-------------------

CNA a re-perfectat noul Caiet de sarcini pentru crearea Sistemului Informatic „Cazierul Integrității profesionale a agenților publici”. PNUD Moldova a organizat în baza caietului de sarcini o procedură de licitație pentru crearea softului și a contractat compania în iunie 2016. Darea în primire a lucrărilor este preconizată pentru sfârșitul anului 2016, iar versiunea finală – peste un an de la semnarea contractului, perioadă care include și conectarea instituțiilor publice, precum și pilotarea softului.

Activitatea în sine nu ridică întrebări, atât timp cât sistemul informatic va corespunde în totalitate textului final al Legii privind evaluarea integrității instituționale (a se vedea acțiunea 1.2. mai sus). Calificativul Nerealizat a fost acordat deoarece așa cum este formulată acțiunea în Foaia de Parcurs, reiese că până la 31 iulie 2016 urma să existe fișierul electronic, dar în realitate până atunci doar a fost contractată compania și abia începute lucrările. Este evident că termenul nu este unul realist, o atare acțiune necesitând cel puțin un an pentru elaborarea versiunii de testare a softului.

<b>1.9. Comisia Națională de Integritate va implementa sistemul on-line de depunere a declarației de avere și de interese și își va instrui personalul.</b>	<b>iulie 2016</b>	<b>Nerealizat</b>
---	-----------------------	-------------------

Sistemul on-line de depunere și verificare a declarațiilor de avere și interese a fost elaborat, testat din punct de vedere operațional și al securității și a primit acceptanța operațională. Centrul E-Guvernare deja l-a adaptat la noul formular al declarației de avere și interese. Componenta de control a declarațiilor este conectată deja la unele registre de stat, mai puțin la cele de la Cadastru și FISC. Centrul E-guvernare a instruit personalul Comisiei Naționale de Integritate (CNI) responsabil de controlul veniturilor, proprietăților și intereselor, însă instruirii suplimentare vor fi necesare pentru nou-angajații inspectori de integritate din cadrul ANI. Legea stabilește data de 01.01.2018 pentru startul depunerii obligatorii a declarației de avere și interese în format electronic. Până atunci, este lăsat la discreția funcționarului public să decidă dacă și va depune declarația on-line sau pe suport de hârtie. Guvernul, la rândul său, urmează să stabilească în 6 luni, adică până în ianuarie 2017, tipul de semnătură electronică și modul de repartizare a acesteia către subiecții declarării, termen care este unul mai mult decât suficient. Tot către luna ianuarie 2017, ANI urmează să creeze condițiile necesare pentru depunerea declarației de avere și interese în format electronic (Regulament privind modul de completare a declarației online și Ghid aprobate) și să aprobe conceptul Registrului electronic al subiecților declarării. Ultimul este deja elaborat și urmează doar a fi completat de către autorități/instituțiile publice cu date despre persoanele care cad sub incidența legii privind declararea averii și intereselor personale. Luând în considerație timpul necesar pentru completarea Registrului electronic al subiecților declarării, depunerea on-line a declarațiilor de avere și interese ar putea fi lansată efectiv, în martie-aprilie 2017 sau chiar mai devreme. În situația respectivă, Guvernul ar putea recomanda printr-o hotărârea subiecților să dea preferință declarării averii și intereselor în format electronic începând cu anul 2017 și astfel să asigure o trecere mult mai rapidă la sistemul de depunere on-line a declarațiilor de avere și interese personale. De asemenea, este important ca Guvernul să respecte termenele prevăzute pentru realizarea tuturor măsurilor care preced lansarea sistemului E-integritate. Spre exemplu, termenul pentru acordarea accesului la toate registrele de stat, sistemele informaționale și alte forme de ținere și administrare a datelor a datelor este deja depășit (termen-limită - 1 septembrie 2016).

Continuarea procedurii de depunere a declarațiilor în scris va necesita contractarea și în anul 2017 a unei companii pentru digitizarea și plasarea on line a acestora. Experiența ultimilor ani arată că suma acestor servicii este într-o continuă creștere<sup>14</sup>, iar plasarea on-line a declarațiilor se desfășoară cu o mare întârziere față de termenii legali stabiliți.

### **Pașii următori și recomandări prioritare:**

#### Integritate:

- Punerea în aplicare, cu diligență, a normelor, în mod special a celor ce țin de crearea ANI prin reorganizarea Comisiei Naționale de Integritate; revenirea asupra textului legilor din setul de legi privind integritatea în vederea eliminării tuturor vulnerabilităților și a prevederilor ambigui.
- Operarea modificărilor legislative, astfel încât să se excludă paralelismele de competențe instituționale (ANI/Procuratura, ANI/MAI, ANI/CNA, ANI/CSM) în partea ce ține de declararea și controlul averii și intereselor personale în serviciul public.
- Selectarea membrilor Consiliului de Integritate, conducerii ANI și a inspectorilor de integritate printr-un concurs corect și imparțial, respectând prevederile legale.
- Alocarea resurselor financiare necesare pentru reorganizarea CNI și activitatea ANI în perioada 2016-2017, în conformitate cu noile prevederi legale.
- Guvernul să asigure respectarea termenelor în aplicarea prevederilor legale legate de lansarea online a sistemului de depunere a declarațiilor de avere și interese și să asigure aplicarea treptată/etapizată a acestuia până la 01.01.2018.
- Asigurarea accesului ANI la toate registrele de stat și private necesare verificării efective a averii și intereselor personale, în special Cadastru și FISC.
- Dezbateră și adoptarea de către Parlament, în lectură finală, a proiectului legii integrității. Proiectul trebuie să fie ajustat setului de legi privind integritatea, inclusiv prin excluderea prevederilor care atribuie aceleași competențe în domeniul declarării și controlului intereselor personale în serviciul public mai multor autorități, creând astfel neclarități cu privire la autoritatea responsabilă. De asemenea, proiectul urmează a fi revăzut astfel încât să corespundă exigențelor de limbaj și expresie juridică.
- Monitorizarea implementării de către CNA și SIS a Legii nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale, în special în vederea prevenirii încălcării drepturilor fundamentale și utilizarea mecanismului evaluării integrității instituționale și testării integrității profesionale în alte scopuri decât cele declarate în lege.
- Depolitizarea instituțiilor de drept și de reglementare. Îndeplinirea Adresei Curții Constituționale, atașată Hotărârii nr.29 din 21.12.2010, referitoare la „delimitarea expresă a persoanelor oficiale de stat, exponente ale unui interes politic sau public deosebit”; numirea în funcțiile de conducere a instituțiilor de drept și de reglementare a persoanelor selectate în baza concursurilor publice pe criterii de profesionalism și integritate.

#### Reforma CNA:

- Excluderea din competența CNA a funcției de exercitare a urmăririi penale pe cauze de corupție mică (cauzele care nu sunt în competența exclusivă a procurorilor Procuraturii Anticorupție), cu acordarea acestei competențe procurorilor din procuraturile teritoriale.
- Evaluarea rolului, atribuțiilor și personalului CNA în contextul reformei procuraturii și sistemului de integritate.

#### Procuraturile specializate:

- Revizuirea organigramelor și a statelor de personal a procuraturilor specializate și a Procuraturii Generale în spiritul noii Legi cu privire la procuratură și a Legii cu privire la

<sup>14</sup> În 2013 suma serviciilor de digitizare și plasare on-line a declarațiilor cu privire la venituri, proprietăți și interese a fost de 639 mii de lei ("BTS PRO" SRL), în 2014 - 284,8 mii de lei (ÎS "Fiscservinform"), în 2015 - 798 mii de lei (ÎS "Fiscservinform"), iar în 2016 - 900 de mii de lei ("Esempla Systems" SRL).

procuraturile specializate.

- Numirea în funcțiile de conducere a procuraturilor specializate a procurorilor asupra cărora nu planează suspiciuni de integritate. Procesul de numire nu trebuie tergiversat.
- Conducerea procuraturilor specializate urmează să înceapă procesul de detașare a ofițerilor de urmărire penală, a ofițerilor de investigații și a specialiștilor către procuraturile specializate.
- Procuratura Generală urmează să asigure finanțarea adecvată a procuraturilor specializate în anul 2016, iar conducerea procuraturilor specializate urmează să elaboreze bugete fezabile ale procuraturilor specializate pentru anul 2017.

#### Strategia națională anticorupție:

- Elaborarea unei noi Strategii naționale anticorupție pentru anii 2017 – 2021 și adoptarea acesteia până la finele anului 2016, pentru a permite începerea implementării acesteia de la 1 ianuarie 2017 implicit.

## 2. Reforma administrației publice

### Sinteza progresului general

---

*Toate cele 4 acțiuni au fost realizate fără deficiențe.*

---

Reforma administrației publice, în special raționalizarea și eficientizarea sistemului administrativ, profesionalizarea serviciului public și modernizarea serviciilor publice, este considerată o prioritate majoră a Guvernului, deoarece are rol catalitic pentru orice inițiativă de reformă din orice sector. Totuși, remarcăm că acțiunile asumate prin Foaia de parcurs la acest capitol sunt orientate spre stabilirea cadrului strategic și instituțional necesar realizării reformei, nu și spre realizarea propriu-zisă a acesteia.

Astfel, chiar dacă acțiunile au fost realizate în termen și fără deficiențe, provocarea majoră rămâne asigurarea durabilității acestora. O ședință a Consiliului național pentru reforma administrației publice organizată în termenul stabilit conform Foii de parcurs nu garantează funcționarea eficientă a acestei platforme, conform prevederilor normative. Consiliul în cauză nu a fost convocat pentru a discuta și a lua decizii cu privire la acțiunile ce țin de reforma administrației publice mediatizate în această perioadă, cum ar fi opțiunile de reorganizare a Cancelariei de Stat în urma analizei funcționale sau opțiunile de reformare a structurii Guvernului. La fel, efectuarea analizei funcționale a Cancelariei de Stat nu asigură reorganizarea acesteia conform bunelor practici, iar aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice și a Planului de acțiuni pentru reforma de modernizare a serviciilor publice, fără asumarea responsabilității corespunzătoare din partea decidenților și fără asigurarea resurselor financiare necesare, riscă să rămână doar la nivel de intenții.

### Sinteza acțiunilor individuale

Acțiunea	Termen	Etapa
<b>2.1. Cancelaria de Stat va asigura funcționarea și organizarea ședințelor Consiliului național pentru reforma administrației publice.</b>	<b>10-11 martie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>

Consiliul național pentru reforma administrației publice a fost creat prin Hotărârea Guvernului nr.716 din 12.10.2015<sup>15</sup> la recomandarea partenerilor de dezvoltare, cu scopul de a impulsiona realizarea activităților de reformă în acest domeniu. Consiliul a fost conceput ca o platformă de nivel înalt pentru luarea deciziilor și asumarea angajamentelor privind direcțiile strategice ale reformei administrației publice, ținând cont de faptul că reforma în cauză este una complexă, care include mai multe componente gestionate de câteva autorități și cuprinde administrația atât la nivel central, cât și la nivel local. Astfel,

<sup>15</sup> <http://lex.justice.md/md/361601/>

Consiliul este condus de Prim-ministru și format din președinți ai două comisii parlamentare de resort, cinci membri ai Guvernului și secretarul general al Guvernului, iar ședințele acestuia se convoacă cel puțin o dată la trei luni.

Din momentul creării, pe parcursul a cinci luni, nu a avut loc nici o ședință a Consiliului, cauza principală fiind instabilitatea Guvernului. Prima ședință a Consiliului a fost organizată pe data de 11.03.2016. La ședință au participat partenerii de dezvoltare, subiectul de bază pus în discuție fiind procesul de elaborare a Strategiei de reformă a administrației publice (RAP). Cea de-a doua ședință a Consiliului a avut loc pe data de 12.05.2016, în cadrul căreia a fost prezentat proiectul Strategiei RAP, fiind lansat și procesul de consultări publice pentru definitivarea acesteia.

În perioada 13.05 – 31.08.2016 nu a fost convocată nicio ședință, deși conform hotărârii sus-menționate "ședințele Consiliului se convoacă cel puțin o dată la trei luni", iar în perioada raportată au fost inițiate sau realizate acțiuni importante de reformă. Eventuale subiecte care puteau fi puse în discuție în cadrul ședințelor Consiliului pentru reforma administrației publice sunt cele privind: reorganizarea Cancelariei de Stat în urma analizei funcționale a acesteia, reformarea instituțională a Guvernului, proiectul Planului de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.966 din 09.08.2016 etc.

Formatul Consiliului este potrivit pentru stabilirea priorităților de reformă și asumarea angajamentelor instituționale în realizarea acestora, iar activitatea acestuia ar facilita realizarea și monitorizarea acțiunilor de reformă, precum și dialogul cu partenerii de dezvoltare la acest subiect. Totuși, este necesară o atitudine mai activă a secretariatului Consiliului, asigurat de Cancelaria de Stat, în stabilirea agendei Consiliului și asigurarea funcționalității acestuia.

<b>2.2. Cancelaria de Stat va actualiza și aproba Foia de Parcurș/Strategia privind Reforma Administrației Publice, prin consultare cu societatea civilă și partenerii de dezvoltare, inclusiv pe baza rezultatelor studiului SIGMA.</b>	<b>aprilie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
--	---------------------	---------------------------------

Elaborarea Strategiei de reformă a administrației publice a fost inițiată în luna aprilie 2016, cu suportul "Fondului pentru buna guvernare", finanțat de Marea Britanie, în baza evidențelor și recomandărilor din raportul SIGMA privind administrația publică din Republica Moldova realizat cu suportul Uniunii Europene, definitivat și prezentat Guvernului în luna martie 2016. Astfel, Strategia reflectă principiile administrației publice la nivelul UE și are ca scop stabilirea cadrului general de reformă al administrației publice pentru perioada 2016-2020, atât la nivel central, cât și la nivel local, axându-se pe cinci componente, abordate în spațiul european: (i) responsabilizarea administrației publice, (ii) elaborarea politicilor publice, (iii) modernizarea serviciilor publice, (iv) managementul finanțelor publice, și (v) managementul resurselor umane.

Proiectul Strategiei RAP a fost prezentat în cadrul ședinței Consiliului național pentru reforma administrației publice pe 12.05.2016, la care au participat și partenerii de dezvoltare și urmare a căruia a fost lansat procesul de consultări publice pentru definitivarea Strategiei<sup>16</sup>. Astfel, pe parcursul lunii mai au fost organizate consultări publice cu reprezentanții partenerilor de dezvoltare, societății civile, autorităților locale, mediului academic. În procesul consultărilor au fost recepționate avize, comentarii și propuneri de la peste 60 de autorități și instituții publice de la toate nivelurile și de la partenerii de dezvoltare, care au fost luate în considerare în procesul de definitivare a Strategiei. În mod special, proiectul Strategiei a fost consultat în două etape cu Delegația UE și cu Programul SIGMA. Strategia a fost aprobată prin HG nr.911 din 25.07.2016<sup>17</sup>. În termen de două luni de la aprobarea Strategiei urmează a fi elaborat și aprobat planul de acțiuni pentru

<sup>16</sup> <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=3188>

<sup>17</sup> <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=366209>



implementarea acesteia.

Deși documentul este corelat cu rezultatele evaluării administrației publice efectuate de SIGMA, reflectă necesitățile și prioritățile de reformă pe tot palierul administrației publice, succesul implementării acesteia depinde de suportul politic, angajamentul Guvernului și de resursele financiare care vor fi alocate. La această etapă este imperativă definitivarea Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei, stabilirea costurilor necesare pentru implementarea reformei administrației publice și consultarea documentului cu societatea civilă și cu partenerii de dezvoltare.

<b>2.3. Cancelaria de Stat va lansa un studiu independent privind capacitatea instituțională a Cancelariei de stat (analiză funcțională, procesele de afaceri, rolul de coordonare etc.)</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
--	------------------------	---

La solicitarea Cancelariei de Stat, pe 29.03.2016, PNUD Moldova a lansat procedura de selectare a unei echipe (care ar conține și expertiză internațională) pentru efectuarea analizei instituționale și funcționale a Cancelariei de Stat și a oficiului Prim-ministrului. În luna mai 2016, a fost selectată echipa companiei Ernst & Young Baltic<sup>18</sup>, formată din patru consultanți internaționali, care și-a demarat activitatea propriu-zisă în perioada 19-25 mai 2016.

Raportul final în urma analizei funcționale, care conține recomandări de raționalizare/reorganizare a funcțiilor Cancelariei de Stat a fost prezentat beneficiarului pe 14.07.2016, fără a fi făcut public. La moment, este în proces de pregătire reorganizarea Cancelariei de Stat în baza recomandărilor analizei funcționale.

<b>2.4. Cancelaria de Stat va elabora Planul de Acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021.</b>	<b>iulie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
---	-----------------------	---

Prin Ordinul Secretarului general al Guvernului din 03.05.2016, Centrul de Governare Electronică a fost desemnat responsabil pentru elaborarea proiectului Planului de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021 în termen de până la 01.07.2016. În procesul de elaborare a Planului s-a ținut cont de prioritățile stabilite în Strategia de reformă a administrației publice centrale 2016-2020 la componenta Modernizarea serviciilor publice. Începând cu 01.07.2016, proiectul Planului a fost supus consultărilor publice, fiind plasat pe platforma particip.gov.md fiind ulterior aprobat prin HG nr.966 din 09.08.2016

#### **Pașii următori și recomandări prioritare:**

- Asigurarea convocării periodice a ședințelor Consiliului național pentru reforma administrației publice conform prevederilor HG prin care a fost instituit (o dată la trei luni), cu stabilirea la fiecare ședință a perioadei și a subiectelor de discuții, cel puțin orientativ, pentru următoarea ședință. Pe lângă respectarea calendarului întrunirilor, este crucial ca respectivul Consiliu să aibă un rol determinant în promovarea, implementarea și, ulterior, monitorizarea și evaluarea implementării Strategiei RAP;
- Publicarea proceselor-verbale ale ședințelor Consiliului național pentru reforma administrației publice pe pagina web a Cancelariei de Stat, pentru transparentizarea procesului decizional în domeniul reformei administrației publice;
- Elaborarea unui Plan de acțiuni realist în urma aprobării strategiei, cu implicarea tuturor părților interesate și estimarea costurilor necesare, pentru a responsabiliza instituțiile care vor implementa prevederile acestuia, asigurând astfel realizarea corespunzătoare a Strategiei.
- Publicarea raportului final privind analiza funcțională a Cancelariei de Stat pe pagina web

<sup>18</sup> <http://www.undp.md/tenders/archive2016.shtml>

a Guvernului și a Cancelariei de Stat.

- Discutarea și validarea opțiunilor de reorganizare a Cancelariei de Stat în baza concluziilor și recomandărilor expuse în raportul final privind analiza funcțională a Cancelariei de Stat în cadrul Consiliului Național pentru Reforma Administrației Publice.
- Asigurarea mobilizării resurselor financiare pentru realizarea acțiunilor în termen, în conformitate cu prevederile Planului de acțiuni pentru reforma de modernizare a serviciilor publice.

### 3. Consolidarea transparenței finanțării partidelor și responsabilitatea candidaților aleși

#### Sinteza progresului general

*Din cele 4 acțiuni monitorizate, 1 a fost realizată fără deficiențe, iar celelalte 3 au fost realizate cu deficiențe.*

Ministerul Justiției și-a onorat sarcina de asigurare a aplicării legislației referitoare la înregistrarea și funcționarea partidelor politice. Transparentizarea finanțării partidelor politice a urmărit scopul eliminării folosirii mijloacelor din surse obscure. În acest sens, finanțarea partidelor de la bugetul public reprezintă o soluție, dacă criteriile de alocare a mijloacelor bugetare reflectă adecvat susținerea cetățenilor și perspectivele dezvoltării partidelor. Finanțarea de la bugetul public a impus raportarea utilizării acestor resurse în conformitate cu scopurile statutare. Guvernul a prevăzut în bugetul de stat resurse financiare pentru susținerea activității partidelor, însă ajungerea acestor resurse la beneficiari rămâne încă o problemă. Comisia Electorală Centrală (CEC) și-a respectat angajamentele de elaborare a mecanismelor de monitorizare a transparenței finanțării partidelor politice. Pentru a disciplina partidele politice să-și depună rapoartele financiare la timp, CEC a somat partidele ce nu au respectat termenele de raportare, inițial cu aplicarea prevederilor Codului contravențional și ulterior cu invocarea lipirii partidelor de finanțarea de la buget. Ultima avertizare a avut efectul scontat. Ca urmare a trecerii la alegerea directă a șefului statului, CEC și-a concentrat eforturile asupra amendării legislației electorale prin includerea prevederilor cu privire la alegerea președintelui țării. Revizuirea legislației electorale în conformitate cu recomandările EU și ale misiunilor OSCE de observare a alegerilor a fost amânată pentru anul 2017.

#### Sinteza acțiunilor individuale

Acțiunea	Termen	Etapa
<b>3.1. Ministerul Justiției va asigura drepturile partidelor politice la înregistrare și funcționare.</b>	<b>În curs de desfășurare</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>

În perioada de implementare a Foii de parcurs, Ministerul Justiției a înregistrat două formațiuni politice: Partidului “Dreapta”<sup>19</sup> (24.03.2016) și Partidul Acțiune și Solidaritate<sup>20</sup> (26.05.2016). De asemenea, Ministerul Justiției a înregistrat în mod regulamentar modificări la statutele unui șir de partide, precum și modificări în organele de conducere ale acestora. Nu au fost anunțate solicitări de înregistrare a partidelor sau de modificare a statutelor și organelor de conducere, care să fi fost respinse de Ministerul Justiției.

<sup>19</sup> <http://www.e-democracy.md/parties/dreapta/>

<sup>20</sup> <http://www.e-democracy.md/parties/pas/>

<b>3.2. Guvernul va asigura în Legea Bugetului de Stat pentru anul 2016 fonduri pentru finanțarea partidelor politice</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Realizat cu deficiențe</b>
---	------------------------	---------------------------------------

Legea bugetului de stat pe anul 2016, adoptată la 01.07.2016 și întrată în vigoare la 26.07.2016, prevede în Articolul 2(9) alocarea în bugetul Comisiei Electorale Centrale (CEC) a sumei în mărime de 39 milioane 850 mii lei, reprezentând 0,13% din veniturile bugetare, pentru finanțarea partidelor politice. La 18.08.2016 CEC a adoptat o hotărâre *cu privire la stabilirea cuantumului lunar al subvențiilor de la bugetul de stat pentru anul 2016 destinate partidelor politice conform performanțelor obținute la alegerile parlamentare din 30 noiembrie 2014 și alegerile locale generale din 14 iunie 2015*. Potrivit Legii nr. 294-XVI privind partidele politice, cuantumul subvențiilor a fost stabilit după cum urmează: 50% – partidelor politice proporțional cu performanțele obținute în alegerile parlamentare; alte 50% – partidelor politice proporțional cu performanțele obținute în alegerile locale generale. Potrivit calculului CEC fiecare partid care a participat la alegerile parlamentare din 2014 va primi lunar câte 1,11 lei pentru fiecare vot acumulat. La fel, fiecare partid care a participat la alegerile municipale din 2015 va primi lunar câte 0,47 lei pentru fiecare vot obținut (se au în vedere voturile pentru consiliile locale, raionale și primării). CEC a obligat partidele politice să deschidă conturi speciale pentru a primi transferurile bănești lunare, începând cu luna august 2016. Deși Legea bugetului de stat pe 2016 prevede că banii alocați finanțării partidelor sunt alocați în bugetul CEC, încă urmează a fi identificată modalitatea transferării banilor către partide.

<b>3.3. Comisia Electorală Centrală va elabora mecanisme de monitorizare publică și evaluare a respectării cadrului normativ de către subiecții implicați în finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale</b>	<b>mai- iulie 2016</b>	<b>Realizat cu deficiențe</b>
---	--------------------------------	---------------------------------------

CEC a publicat modelele documentelor de evidență a mijloacelor financiare<sup>21</sup> ale partidelor referitoare la: cotizațiile membrilor de partid; donațiile de la persoanele fizice; donațiile sub formă de proprietăți, bunuri și servicii; cheltuielile din subvențiile de la bugetul de stat; raportul privind gestiunea financiară. La expirarea termenului de prezentare a rapoartelor semestriale (15 iulie) doar 19 partide din cele 45 înregistrate s-au conformat cerințelor de prezentare a rapoartelor. Ulterior, cu întârziere, altele 8 partide au prezentat rapoartele privind gestiunea financiară în primul semestru al anului. Este de remarcat că somarea de către CEC a partidelor care nu au prezentat rapoartele financiare la timp a avut efect asupra formațiunilor care au participat la alegerile precedente și puteau fi lipsite de subvențiile bugetare. În același timp, formațiunile care nu au participat la alegerile precedente și nu au dreptul la subvenții au ignorat somarea CEC. În aceste circumstanțe, la 18 august CEC a somat repetat partidele restanțiere, amenințându-le cu aplicarea prevederilor Codului contravențional de amendare a conducătorilor formațiunilor respective după 15 septembrie.

<b>3.4. Comisia Electorală Centrală va identifica deficiențele și lacunele existente în legislația electorală, va elabora propunerile de modificare a Codului electoral și a legislației conexe, în cadrul grupului de lucru inter-instituțional creat prin dispoziția președintelui CEC cu nr. 35-a din 11 septembrie 2015.</b>	<b>iunie 2016</b>	<b>Realizat cu deficiențe</b>
--	-----------------------	-----------------------------------

CEC a creat un grup de lucru pentru amendarea legislației electorale și a celei conexe în conformitate cu recomandările misiunilor OSCE de monitorizare a alegerilor parlamentare din 2014 și locale din 2015. Obiectivul menționat a fost însă amânat pentru a reuși să se răspundă noilor circumstanțe legate de Hotărârea Curții Constituționale (CC) din 04.03.2016, care prevede alegerea directă a șefului statului. CEC a analizat cadrul legal privind alegerea șefului statului, restabilit prin Hotărârea CC, și a decis elaborarea

<sup>21</sup> <http://cec.md/index.php?pag=news&id=1002&rid=14340&l=ro>.

proiectului de lege pentru modificarea Titlului IV al Codului Electoral “Alegerile pentru funcția de Președinte a Republicii Moldova”<sup>22</sup>. Proiectul elaborat de CEC a fost susținut practic de toate fracțiunile parlamentare, fiind luate în considerație o parte din recomandările Comisiei de la Veneția și ale organizațiilor societății civile.

#### **Pașii următori și recomandări prioritare:**

- Modificarea Legii privind partidele politice cu includerea prevederilor Regulamentului CEC privind finanțarea activității partidelor politice, care se referă la donații și sancționarea partidelor pentru nerespectarea Regulamentului.
- Plafonarea donațiilor anuale pentru partidele politice din partea persoanelor fizice, în limitele a 4-5 salarii medii lunare pe economie, și, respectiv, din partea persoanelor juridice la 20, în conformitate cu practicile internaționale.
- Revizuirea criteriilor de finanțare a partidelor politice, astfel încât să fie motivată finanțarea din surse private, inclusiv din partea cetățenilor cu drept de vot aflați peste hotarele țării.
- Înlăturarea urgentă a discrepanței de aproximativ 400 de mii de alegători (~15%) dintre datele oficiale prezentate de Biroul de Statistică și datele prezentate de CEC, potrivit Registrului de Stat al Alegătorilor<sup>23</sup>.

## **4. Libertatea mass media**

### **Sinteza progresului general**

---

*Din cele 3 acțiuni monitorizate, 1 a fost realizată cu deficiențe și 2 nu au fost realizate.*

---

Obiectivul pe care și l-au propus autoritățile prin realizarea celor trei acțiuni, nu a fost atins. Modificările la Codul Audiovizualului prin care a fost limitat dreptul de a deține mai mult de două licențe de emisie nu a dus la reducerea monopolului în mass-media și este puțin probabil că o va face în viitor, deoarece conține lacune legislative care permit eludarea restricțiilor. Principala restanță constă în amânarea repetată a adoptării unui nou Cod al Audiovizualului. Proiectul, elaborat în 2010 (cu suportul Consiliului Europei), înregistrat în Parlament în 2015 a fost adoptat în primă lectură pe 1 iulie 2016, după care s-a decis ca acesta urmează a fi avizat de către Consiliul Europei, OSCE și alte instituții internaționale din domeniu. În paralel, Parlamentul a adoptat 3 proiecte controversate de modificare a Codului Audiovizual în vigoare, elaborate de către un grup de deputați PL și PDM. Pe lângă faptul că unele propuneri se regăsesc deja în noul proiect al Codului Audiovizualului, acestea conțin și prevederi prohibitive criticate de către OSCE, organizațiile naționale și internaționale de media pentru riscul de limitare a pluralismului de opinie, libertății de expresie și libertății de emisie. În același timp, situația libertății mass media se află în continuă deteriorare, fapt confirmat de către rapoartele naționale<sup>24</sup> și internaționale<sup>25</sup>. Informația despre proprietarii beneficiari ai radiodifuzorilor privați, făcută publică în noiembrie 2015, ca urmare a modificărilor la Codul Audiovizualului demonstrează existența fenomenului de concentrare a proprietății în domeniul audiovizualului, despre care atenționează de mai mult timp organizațiile de media. Competiția neloială pe piața de publicitate și piața media, lipsa unui mecanism transparent de măsurare a cotei de audiență, absența unei politici de dezvoltare a pieței mediatice naționale reprezintă alte probleme cu care se confruntă mass media autohtonă. Aceste probleme majore nu au fost

---

<sup>22</sup> <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/3166/language/ro-RO/Default.aspx>.

<sup>23</sup> Potrivit BNS la 01.01.2016 numărul populației stabile al RM a constituit 3553,1 mii persoane (fără populația din regiunea transnistrene), iar potrivit CEC la data de 22.08.2016, numărul total de alegători înscriși în Registrul de Stat al Alegătorilor (RSA) era de 3237032 persoane.

<sup>24</sup> Memoriul privind Libertatea presei în Republica Moldova, <http://bit.ly/28MSnsj>, Raportul privind pluralismul extern al mass media în RM în 2015, elaborat de APEL, <http://bit.ly/28Oue6X>.

<sup>25</sup> Freedom of the Press, Country Report, <http://bit.ly/28QjB2h>.

nici pe departe soluționate de măsurile prevăzute și realizate în vederea implementării Foii de parcurs.

### Sinteza acțiunilor individuale

Acțiunea	Termen	Etapa
<b>4.1. Parlamentul va adopta modificări la Codul Audiovizualului cu scopul de a exclude monopolul în mass-media, limitând posibilitatea de a deține mai mult de două licențe de emisie.</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Realizat cu deficiențe</b>

Modificările au fost adoptate prin Legea nr.11 din 26.02.2016 într-un termen restrâns de la înregistrarea proiectului, fără a fi organizate consultări publice. Scopul legii de a reduce monopolul în mass media (de la 5 la 2 licențe de emisie per proprietar media) nu a fost atins, deoarece permite în continuare proprietarilor media să investească într-un număr nelimitat de radiodifuzori, chiar dacă formal vor deține doar 2 licențe de emisie. Mai mult, conform modificărilor adoptate, prevederile restrictive ale legii vor intra în vigoare pe măsura expirării termenului de valabilitate a licențelor de emisie deținute și nu la o dată anumită, avantajând grupurile media care dețin licențe de emisie valabile până în anul 2020. În cazul adoptării unui nou Cod al audiovizualului situația se va schimba, întrucât acesta conține prevederi mult mai extinse în privința controlului și limitării concentrării proprietății în domeniul audiovizualului.

<b>4.2. Consiliul Coordonator al Audiovizualului, Guvernul și Parlamentul vor elabora și adopta proiectele de modificare și completare a legislației naționale, în special a Codului audiovizualului, în vederea introducerii unor concepte privind măsurarea audiențelor și a cotelor de piață în scopul creării unor condiții concurențiale viabile, în conformitate cu practica țărilor membre ale Uniunii Europene, inclusiv în vederea limitării monopolului în mass media și evitării întreruperii intenționate a emisieii mijloacelor mass-media de opoziție.</b>	<b>aprilie-iunie 2016</b>	<b>Nerealizat</b>
--	---------------------------	-------------------

CCA a elaborat proiectele de amendamente la Codul audiovizualului în vederea completării acestuia cu noțiuni privind cota de audiență și măsurarea audienței. Acestea nu au fost trimise Guvernului și Parlamentului, deoarece în Parlament fusese înregistrat un proiect al noului Cod al audiovizualului (nr. 53 din 15.03.2015), în care se regăsesc noțiunile respective și care include prevederile necesare pentru instituirea unui mecanism de control și limitare a concentrării proprietății în domeniul audiovizualului.

Totodată, acțiunea 4.2 presupunea și adoptarea modificărilor la legile concurenței și la ce cu privire la publicitate, care să reflecte prevederile noului Cod al Audiovizualului. În acest sens, nu este clar de ce CCA a fost desemnată responsabilă de elaborarea acestor proiecte care țin de alte domenii de reglementare decât cel al audiovizualului. Neadoptarea noului Cod al Audiovizualului a atras după sine și lipsa unor măsuri de elaborare a amendamentelor respective. În situația în care de mai mulți ani organizațiile de media semnaleză existența unei concurențe nelocale pe piața publicității în segmentul audiovizualului, ajustarea revizuirea legii cu privire la publicitate și a legii concurenței rămâne imperios necesară și trebuie inițiată imediat după adoptarea noului Cod al Audiovizualului. Actuala lege cu privire la publicitate (Legea nr. 1227 din 27.06.1997) este una incompletă, ineficientă și învechită, în timp ce legea concurenței, în general nu include domeniul mediatic printre domeniile de intervenție ale Consiliului Concurenței. Menționăm că un proiect al unei noi legi a publicității, elaborat de către Ministerul Justiției, a fost supus consultărilor publice în mai 2014, însă fără vreo finalitate.

<b>4.3. Parlamentul va adopta cadrulul legislativ pertinent care va permite dezvoltarea pieței media autohtone, radiodifuzorilor naționali și promovarea produsului autohton conform expertizelor Consiliului Europei și OSCE.</b>	<b>iulie 2016</b>	<b>Nerealizat</b>
--	-------------------	-------------------

Deoarece acțiunea a fost formulată vag în Foaia de parcurs, la evaluarea acesteia s-a ținut cont

de informația prezentată de MAEIE. Potrivit acesteia, acțiunea se referă la adoptarea a două seturi de legi: proiectul noului Cod al Audiovizualului (nr. 53 din 15.03.2015) și alte 3 proiecte de modificare și completare al Codului Audiovizualului în vigoare (nr. 125 din 02.04.15 (art.11, 38), nr.218 din 22.05.2015 (art.2, 4, 9, ș.a.), nr.231 din 28.05.2015, (art.38, 40)).

Proiectul noului Cod al Audiovizualului a fost înregistrat la Parlament pe 05.03.2015 de către un grup de deputați PL, însă acesta a fost elaborat în 2010-2011 de către un grup de experți media din societatea civilă<sup>26</sup>. Proiectul a fost expertizat în anul 2011 de către OSCE, Consiliul Europei și de către Uniunea Europeană de Radio și Televiziune<sup>27</sup>, iar în 2015 și 2016 a fost supus consultărilor publice, fără ca rezultatul acestora să fie făcut public pe site-ul Parlamentului. Proiectul a fost adoptat în primă lectură pe 01.07.2016. Documentul vine să răspundă la principalele probleme și provocări din domeniul audiovizualului, cum ar fi: concentrarea proprietății în domeniul mediatic, reglementarea activității de publicitate media și a teleshopping-ului, instituirea unui mecanism de măsurare a audienței și a cotelor de piață, selectarea Consiliului Coordonator al Audiovizualului și eficiența acestuia în controlul respectării prevederilor Codului Audiovizualului, sustenabilitatea financiară și managementul activității radiodifuzorului public, reglementarea activității radiodifuzorilor comunitari, reglementarea producției media audiovizuale autohtone și proprii etc.

Luând în considerație faptul că de la elaborarea proiectului au fost întreprinse mai multe acțiuni legate de trecerea la televiziunea digitală terestră, unele dintre prevederile acestuia nu mai sunt relevante și este necesară actualizarea lor. De asemenea, se impune discutarea prevederilor legate de cotele pentru difuzarea programelor proprii, autohtone și operele audiovizuale europene, astfel ca acestea să corespundă posibilităților reale ale radiodifuzorilor locali și fie aplicabile, în opoziție cu situația curentă, când aceste prevederi au rămas literă moartă. În acest sens, este necesară organizarea a unor dezbateri publice suplimentare înainte de adoptarea Codului Audiovizualului în versiunea finală. Deoarece proiectul Codului Audiovizualului conține mai multe prevederi legate de sponsorizarea programelor și finanțarea radiodifuzorilor din donații, actuala lege cu privire la sponsorizare și filantropie (nr. 1420 din 31.10.2002) urmează a fi revizuită și ajustată la prevederile noului Cod, la scurt timp după adoptarea acestuia.

Cele trei proiecte de modificare și completare ale Codului Audiovizualului în vigoare, care reprezintă cel de-al doilea set de documente prevăzute de acțiunea 4.3 din Foaia de parcurs, au fost elaborate de către Guvernul (nr. 231) și câte un grup de deputați PL(nr.125) și PDM (nr. 218). Inițiativele legislative au fost înregistrate în Parlament în 2015 și vizează limitarea propagandei străine, protejarea spațiului informațional și promovarea produsul mediatic autohton.

În acest sens, proiectul nr. 125 obligă radiodifuzorii naționali să difuzeze programe autohtone cu caracter informativ în proporție de 100%, dintre care 80% în limba română. În același timp, este interzisă difuzarea programelor informative și politico-analitice produse în țări care nu au ratificat Convenția Europeană privind televiziunea transfrontalieră (excepție SUA), cum este Federația Rusă. Pentru nerespectarea acestor prevederi, sunt propuse sancțiuni sub formă de amenzi de până la 50 mii MDL, de suspendare sau chiar de retragere a licenței de emisie.

La rândul său, proiectul nr. 218 propune modificarea jurisdicției radiodifuzorului, condiționând statutul de radiodifuzor de prezența sediului și mijloacelor de producere pe teritoriul Republicii Moldova. Este majorată durata orelor de audiență maximă, iar radiodifuzorii naționali sunt impuși să difuzeze zilnic 8 ore de produs autohton, dintre care 6 ore în prime-time-ul de seară, fiind astfel exclus termenul de "produs propriu". Este inclusă prevederea privind măsurarea cotelor de audiență. Spre deosebire de proiectul nr. 125, este interzisă retransmisia în întregime a posturilor de televiziune și radio care conțin emisiuni informative, informativ-analitice și politice produse în statele care nu au ratificat Convenția Europeană privind televiziunea transfrontalieră. Pentru nerespectarea prevederilor respective, sunt impuse sancțiuni până la retragerea licenței

<sup>26</sup> Proiectul a fost elaborat de către experți media de la APEL și CJI, <http://bit.ly/29knyeF>.

<sup>27</sup> [http://www.soros.md/files/publications/documents/Expertiza\\_Cod\\_CoE\\_2011\\_RO.pdf](http://www.soros.md/files/publications/documents/Expertiza_Cod_CoE_2011_RO.pdf).

de emisie sau a autorizației de retransmisiune. Sancțiunea de retragere a licenței de emisie este aplicată și în cazul incitării publicului la ură națională, rasială sau religioasă, la violențe publice în masă, precum și la acțiuni teroriste.

Proiectele respective au fost contestate de către organizațiile media și unii radiodifuzori locali, care au catalogat prevederile drept periculoase pentru libertatea presei și libertatea de exprimare, deoarece pot fi folosite în mod arbitrar și direcționat contra unor anumiți radiodifuzori considerați incomozi. Totodată, excluderea termenului de "produs propriu" ar putea periclita dezvoltarea ulterioară a pieței audiovizualului și stabilirea unei concurențe sănătoase între radiodifuzori care produc produse proprii și care transmit produse autohtone.

În rezultatul criticilor aduse, inițiativele legislative controversate au fost expediate Consiliului Europei pentru expertizare, care a constatat necesitatea revizuirii/reformulării amendamentelor propuse, pe motiv că sunt neclare, disproporționate sau incomplete și ar putea crea probleme pentru libertatea de emisie, libertatea de exprimare și dreptul la informare<sup>28</sup>. Proiectele au fost criticate de Freedom House<sup>29</sup> și de reprezentanta OSCE pentru libertatea media, Dunja Mijatović<sup>30</sup>, care au îndemnat Parlamentul să revadă amendamentele propuse în conformitate cu valorile și principiile UE, care stau la baza Acordului de Asociere.

Cele trei proiecte au fost adoptate în primă lectură la 07.07.2016, după care deputații au decis comasarea acestora cu proiectul nr. 53 al noului Cod al Audiovizualului. Ulterior, pe motiv că proiectul nr. 53 nu are avizul OSCE și CoE, Comisia parlamentară de profil și-a anunțat intenția de a anula comasarea proiectelor și de examinare pentru lectură finală doar proiectele nr. 125 și 218. Acestea au fost supuse unor dezbateri publice largi pe 26 iulie 2016, fără ca participanții să ajungă la un numitor comun asupra necesității adoptării inițiativelor legislative în lectura finală.

#### **Pașii următori și recomandări prioritare:**

- Retragerea proiectelor nr.218 și nr. 125 de pe agenda Parlamentului ca urmare a avizului negativ al organismelor internaționale față de prevederile prohibitive privind transmisia/retransmisia programelor/posturilor externe. Prevederile privind măsurătorul de audiență și cota produsului autohton, care se regăsesc deja în noul Cod al Audiovizualului, urmează a fi dezbătute în cadrul consultării publice a respectivului proiect;
- Adoptarea noului Cod al audiovizualului, în perioada de toamnă-iarnă a sesiunii parlamentare, precedată de organizarea unor consultări publice largi. În cadrul dezbaterilor publice, urmează a fi elaborate prevederi clare privind controlul transmisiilor/retransmisiilor programelor produse de radiodifuzori externi în conformitate cu rigorile europene în domeniu.
- Inițierea/Reluarea cât mai curând posibilă a procesului de elaborare a noii legii cu privire la publicitate.
- Inițierea procesului de modificare/completare a Legii Concurenței, în corespundere cu prevederile noului Cod al Audiovizualului. În special, este necesară includerea expresă a domeniului mediatic în domeniile de intervenție ale Consiliului Concurenței.
- Lansarea procesului consultativ pe marginea elaborării unei strategii de dezvoltare a domeniului audiovizual național.

## **5. Reforma în sectorul justiției, în special reformele care asigură independența, eficacitatea, transparența și responsabilitatea instituțiilor judiciare și celor de forță**

### **Sinteza progresului general**

---

*Din cele 8 acțiuni monitorizate, 4 au fost realizate fără deficiențe și 4 cu deficiențe.*

---

<sup>28</sup> <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=rWBY4DkAXxw%3d&tabid=90&language=ro-RO>.

<sup>29</sup> <https://freedomhouse.org/article/moldova-restrictions-foreign-broadcasters-undermine-press>, 14.07.2016.

<sup>30</sup> <http://www.osce.org/fom/253346>, 13.07.2016

Acțiunile incluse în acest domeniu sunt în mare parte acțiuni restante de mai mult timp din Strategia de Reforma a Sectorului Justiției (SRSJ). Adoptarea și promulgarea legii cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești constituie un progres important, deși întârziat. Adoptarea proiectului nu a fost precedată de discuții publice suficiente, iar prevederile acestuia privind încetarea de drept a mandatelor tuturor președinților și vicepreședinților de instanțe la 1 ianuarie 2017 nu sunt justificate și ar putea ridica probleme de constituționalitate. Totuși, legea creează premise importante pentru îmbunătățirea calității și eficienței sistemului judecătoresc, dacă va fi implementată corect și cu bună credință. Legea cu privire la limitarea marjei de discreție a judecătorilor include importante îmbunătățiri, dar și prevederi problematice, în special creează premise pentru limitarea nejustificată a publicității ședințelor de judecată. Modificările în legislația penală cu privire la minori sunt binevenite. *Toate aceste legi, dar în special cea cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești, necesită o atenție sporită la implementare, altfel spiritul legii riscă să fie distorsionat în practică.*

În Parlament a fost înregistrat un proiect important de modificare a Constituției cu privire la sistemul judecătoresc, menit să consolideze independența și autoadministrarea justiției. Este important ca acesta să fie adoptat în toamna anului 2016 și să fie urmat de modificarea legilor relevante, în special legea cu privire la CSM și legea cu privire la statutul judecătorilor.

Modificările la legea cu privire la avocatură au fost aprobate de Guvern și includ o serie de îmbunătățiri. Procedura admiterii în profesie rămâne un domeniu slab reglementat și acordă prea mare discreție membrilor Comisiei de Licențiere. Proiectul de lege ar trebui îmbunătățit până la adoptarea acestuia în lectura finală de Parlament.

### Sinteza acțiunilor individuale

Acțiunea	Termen	Etapa
<b>5.1. Ministerul Justiției va numi membrii Colegiului Disciplinar al Judecătorilor conform Legii nr. 178 din 25.07.2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor și Regulamentul privind selectarea reprezentanților societății civile în Colegiul disciplinar al judecătorilor, aprobat prin Ordinul Ministrului Justiției nr. 91 din 01.02.2016</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Realizat cu deficiențe</b>

La 04.05.2016 au fost numiți în funcția de reprezentanți ai societății civile în Colegiul disciplinar al judecătorilor trei membri noi. Aceștia au fost selectați în baza unui concurs public conform noilor reguli instituite de actele normative enunțate în denumirea acțiunii. Din punct de vedere formal acțiunea este realizată. Însă, la concursul organizat de Comisia de selectare a reprezentanților societății civile în Colegiul disciplinar au participat doar cinci candidați, dintre care trei au fost preselecți pentru concurs. Tot acești candidați au fost selectați pentru funcția respectivă. Numărul mic de candidați care au depus actele pentru această funcție ar putea să se datoreze mai multor factori, în special perioadei prea scurte a concursului (aceasta a fost de doar de 6 zile lucrătoare, între 17-25 martie 2016) și atractivității reduse a funcției de membru al Colegiului Disciplinar (volumul mare de muncă pentru membrii completelor de admisibilitate, remunerarea insuficientă a membrilor societății civile și lipsa condițiilor elementare de muncă pentru aceștia (birouri, calculatoare etc.)).

Un alt aspect problematic al acestei acțiuni ține de alegerea unui număr mai mare de membri decât prevede Legea nr. 178. Deși în Colegiul disciplinar deja erau în funcție doi membri ai societății civile, au fost selectați încă 3 membri, ridicând la 5 numărul reprezentanților societății civile în Colegiul disciplinar. Acest lucru contravine Legii nr. 178, care prevede că în Colegiul disciplinar sunt 4 reprezentanți ai societății civile. Astfel, se pare că autoritățile au ales membrii societății civile în Colegiul disciplinar după procedura noii legi, dar în număr prevăzut de legea veche, ceea ce reprezintă o inconsecvență.

Ținem să menționăm că acțiunea 5.1, deși este un element important al sistemului de răspundere disciplinară a judecătorilor, este totuși insuficientă. Ar fi fost oportună includerea în Foaia de parcurs a unei acțiuni cu privire la îmbunătățirea sistemului răspunderii disciplinare a



judecătorilor, care implică cel puțin modificarea Legii nr. 178 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor și a Legii nr. 947 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii. În special, este necesară eficientizarea procedurii disciplinare și responsabilizarea Inspecției Judiciare. Reforma Inspecției Judiciare și a sistemului răspunderii disciplinare a judecătorilor ar trebui să fie incluse printre prioritățile cheie ale guvernării.

<b>5.2. Parlamentul va adopta proiectul de lege de reorganizare a sistemului judecătoresc (harta judecătorească)</b>	<b>martie-aprilie 2016</b>	<b>Realizat cu deficiențe</b>
--	----------------------------	-------------------------------

Legea nr. 76 din 21.04.2016 cu privire la reorganizarea instanțelor judecătorești a intrat în vigoare la 01.07.2016, cu excepția prevederilor ce țin de lichidarea actualelor judecătării specializate (militară și comercială de circumscripție), care vor intra în vigoare la 01.04.2017. Legea prevede fuzionarea prin contopire a mai multor judecătării (prima instanță), astfel încât de la 01.01.2017 să existe doar 15 judecătării (actualmente sunt 44 judecătării). Conform legii, unificarea sediilor judecătorilor se va efectua treptat, până în data de 31.12.2027, pe măsura creării condițiilor pentru aceasta, conform planului aprobat de Parlament la propunerea Guvernului. Reforma respectivă, dacă va fi implementată corect, va permite crearea condițiilor pentru îmbunătățirea calității actului de justiție, cât și administrarea mai eficientă a banilor publici alocați sistemului judecătoresc.

Legea nr. 76 este necesară și este o acțiune prioritară din SRSJ, care urma să fie adoptată încă în 2013. Adoptarea legii este o realizare importantă. Totuși, a fost prevăzută nejustificat încetarea de drept a mandatelor tuturor președinților și vicepreședinților de instanțe la 01.01.2017 (art. 4 alin.(1) al legii) și organizarea până atunci de către CSM a concursurilor pentru funcțiile de președinți și vicepreședinți. Această prevedere nu este justificată și poate crește și mai mult rezistența judecătorilor la reformă. Prin încetarea doar a mandatelor președinților și vicepreședinților din judecătoriile care se contopesc sau se lichidează s-ar fi asigurat o mai mare continuitate și implementare graduală a reformei. În același timp, legea permite președinților de instanțe cărora li se încetează de drept mandatul să mai candideze de două ori la funcția de președinte sau vice-președinte (art. 4 alin. (2)). Această prevedere ar putea însemna asigurarea rămânerii în funcție a președinților/vicepreședinților „loiali”. Aceste temeri pot fi diminuate doar dacă CSM va organiza concursuri corecte și va numi președinți și vicepreședinți de instanțe strict conform criteriilor prevăzute de lege, bazate pe meritele candidaților. De asemenea, comasarea celor 5 judecătării din Chișinău ridică unele semne de întrebare cu privire la oportunitate și metodologie, fapt care pare să ridice și rezistența multor judecători la reforma propusă. Discuții la acest subiect și planificarea fuzionării judecătoriilor din Chișinău pentru ultima perioadă alocată implementării unificării sediilor ar fi putut reduce din tensiunea și rezistența la reformă.

Nu în ultimul rând, reforma este una ambițioasă și necesită o abordare complexă pentru implementarea corectă. Rezistența la reforma hărții judecătorești este suficient de mare atât în interiorul sistemului judecătoresc, inclusiv în rândul membrilor CSM, care este o instituție cheie pentru buna implementare a legii, cât și în alte autorități publice. Specificul optimizării hărții judecătorești presupune eforturi continue din partea autorităților de promovare și explicare a beneficiilor acestei reforme judecătorilor și justițiabililor, pentru a preveni înțelegerea greșită a reformei și manipularea opiniei publice. În caz contrar există riscul ca reforma să rămână doar pe hârtie sau să fie distorsionată.

Dispozițiile finale și tranzitorii ale proiectului de lege prevăd elaborarea de către Guvern, în termen de 2 luni de la intrarea în vigoare a legii, a unui Plan pentru procesul de construire a clădirilor noi și/sau renovarea clădirilor existente. Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești a elaborat un proiect al planului, care urmează a fi supus consultărilor publice și aprobat în cel mai scurt timp. Asistența tehnică externă, inclusiv financiară, pentru MJ și CSM este deosebit de importantă pentru a asigura o bună implementare a Legii nr. 76. Reorganizarea instanțelor judecătorești ar trebui să figureze printre prioritățile cheie ale guvernării atât pe

termen scurt, cât și mediu.

Deși nu este prevăzută expres de acțiunea 5.2, este relevant de menționat proiectul de lege care prevede crearea Curții de Apel de Circumscripție Chișinău, prin divizarea actualei Curți de Apel Chișinău. MJ a prezentat proiectul de lege pentru consultări publice între 4-15 iulie 2016. Proiectul este inițiativa Centrului pentru Reformă în Sistemul Judecătoresc. Proiectul de lege nu este argumentat suficient, inclusiv economic-financiar, și nu ia în considerare obiectivul optimizării hărții judiciare inclus în SRSJ. Proiectul nu este clar nici în contextul investițiilor capitale deja efectuate la CA Chișinău.

<b>5.3. Parlamentul va adopta modificări Legii cu privire la statutul judecătorilor.</b>	<b>martie-aprilie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
--	----------------------------	---------------------------------

Legea nr. 126 din 09.06.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative include modificări la Legea privind organizarea judecătorească (instituția judecătorului de instrucție) și Legea cu privire la statutul judecătorului (completări la motivele de suspendarea din funcție a judecătorilor). Reforma instituției judecătorului de instrucție, adoptată prin legea nr. 126, este o reformă importantă. Dacă CSM va aplica corect modificările aprobate cu privire la judecătoria de instrucție, sunt șanse reale de a îmbunătăți lucrurile în acest domeniu foarte problematic.

Completările cu privire la suspendarea din funcție a judecătorului sunt completări mai degrabă tehnice, menite să clarifice unele omisiuni din legislație. Acestea ar fi trebuit operate împreună sau după modificarea Legii nr. 154 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, care prevede (art. 23 alin. (3)) eliberarea din funcție a judecătorilor ca urmare a eșuării evaluării performanțelor, automat, după prima eșuare. Aceste prevederi sunt contrare standardelor internaționale cu privire la independența judecătorilor (a se vedea pentru detalii Opinia cu privire la legea Republicii Moldova privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, Nr.: JUD -MOL/252/2014 [RJU], elaborată de Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului, 13.06.2014).

Dat fiind formularea vagă a acțiunii 5.3 în Foaia de parcurs, s-a acordat calificativul realizat fără deficiențe pentru modificările legislative cu privire la instituția judecătorului de instrucție și modificările tehnice ce țin de suspendarea judecătorului. Totuși, este importantă continuarea modificărilor necesare la Legea cu privire la statutul judecătorului, în special în ceea ce ține de abrogarea prevederii care permite eliberarea din funcție a judecătorilor ca urmare a eșuării evaluării performanțelor, automat, după prima eșuare.

<b>5.4. Parlamentul va adopta unele modificări la Codul penal, Codul de Procedură Penală și la Codul de Executare, pentru excluderea cazurilor de plasare în arest a persoanelor în vârstă de până la 18 ani care pot fi reeducați.</b>	<b>martie-aprilie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
---	----------------------------	---------------------------------

La 29.07.2016 au intrat în vigoare Legea nr. 100 din 26.05.2016 și Legea nr. 123 din 02.07.2016. Legea nr. 100 limitează perioada de detenție în arest a minorilor la maxim 8 luni. Legea nr. 123 prevede obligația judecătorilor și a procurorilor de a libera de răspundere penală minorii a căror comportament poate fi corectat prin măsuri de constrângere cu caracter educativ. Monitorizarea conformării cu măsurile de constrângere cu caracter educativ sunt puse în sarcina organelor de probațiune, iar instituțiile speciale de învățământ și reeducare au fost excluse din mecanismul justiției juvenile.

<b>5.5. Guvernul va adopta proiectul de modificare a Constituției RM în partea ce ține de termenul inițial de numire a judecătorilor și selectarea judecătorilor Curții Supreme de Justiție, precum și în vederea precizării rolului Consiliului Superior al Magistraturii în procesul de autoadministrare a sistemului judecătoresc, componenței și competențelor acestuia.</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
--	--------------------	---------------------------------

Proiectul legii pentru modificarea și completarea Constituției (sistemul judiciar – art. 116, 121, 121<sup>1</sup>, 122 și 123) a fost aprobat prin hotărârea Guvernului nr. 430 din 11.04.2016, avizat de Curtea Constituțională, avizul nr. 6 din 19.04.2016 și înregistrat la Parlament la 03.05.2016 cu nr. 187. Conform avizului respectiv, proiectul de lege nu depășește limitele revizuirii prevăzute de Constituție (art. 142 alin. (2)) și poate fi înaintat spre examinare Parlamentului. După pronunțarea avizului de către Curtea Constituțională, nu se admit intervenții în textul proiectului legii de revizuire a Constituției. Proiectul poate fi adoptat după cel puțin 6 luni de la data prezentării inițiativei de modificare a Constituției (după 03.11.2016).

Proiectul de lege este unul necesar și oportun, fiind elaborat în vederea implementării acțiunii 1.1.6 pct. 6 și acțiunii 1.1.9. pct. 3 din SRSJ. Proiectul include prevederi importante pentru independența, responsabilizarea și profesionalizarea judecătorilor și CSM. În special, sunt importante prevederile cu privire la anularea termenului inițial de numire a judecătorilor pe 5 ani. A mai fost unificat modul de numire a judecătorilor prin numirea judecătorilor de la toate instanțele de Președintele țării la propunerea CSM, creându-se condiții pentru reducerea influenței factorului politic la numirea judecătorilor de la Curtea Supremă de Justiție (CSJ), care în prezent sunt numiți de Parlament. Imunitatea judecătorilor este redusă la imunitatea funcțională, ceea ce ar trebui să contribuie la responsabilizarea judecătorilor. Au fost incluse: prevederea expresă în Constituție a obligației de consultare a CSM-ului cu privire la bugetul de stat pentru instanțele judecătorești; modificarea componenței CSM prin excluderea Procurorului General și a Președintelui CSJ ca membri de drept; extinderea membrilor de la „profesori titulari” la „reprezentanți ai societății civile cu experiență în domeniul dreptului” și instituirea unui singur mandat, de 6 ani, pentru membrii CSM. La fel, este inclusă prevederea expresă că CSM își exercită atribuțiile în mod direct sau prin intermediul organelor sale specializate, ceea ce va da posibilitate de a defini mai clar rolul și competențele organelor specializate ale CSM.

În același timp, proiectul de lege exclude din Constituție cerința cu privire la vechimea în funcția de judecător de cel puțin 10 ani pentru a fi numit la CSJ, fără ca Nota informativă să aducă argumentele necesare pentru această modificare. Considerăm că instanța superioară (CSJ) este foarte importantă pentru asigurarea unei practici judiciare uniforme și judecătorii care acced la CSJ trebuie să aibă demonstrată o experiență în funcția de judecător. Excluderea condiției ce ține de experiența în funcția de judecător ar fi trebuit cel puțin justificată în nota informativă la proiectul de lege. Există îngrijorări că excluderea acestei condiții din Constituție ar putea deschide posibilitatea ca persoane din societatea civilă, mediul academic și avocatură să devină direct judecători la CSJ, ceea ce ar putea duce la o nouă epurare în instanța superioară, și va bloca promovările judecătorilor de carieră la CSJ pentru mulți ani înainte.

De asemenea, proiectul de lege prevede că judecătorii vor constitui „o parte importantă” din CSM. Această prevedere este vagă și nu este clar dacă „o parte importantă” presupune majoritatea sau jumătate. Este important de asigurat ulterior că această prevedere este interpretată în continuare ca reprezentând o parte substanțială din CSM, adică o majoritate și nu o minoritate.

<b>5.6. Adoptarea de către Guvern a proiectului de lege de amendare a legii cu privire la avocatură, prin sporirea transparenței în procesul de accesare în profesia de avocat, sporirea responsabilității și garantarea răspunderii avocaților prin asigurarea financiară.</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Realizat cu deficiențe</b>
---	------------------------	---------------------------------------

Proiectul de lege cu privire la modificarea Legii cu privire la avocatură a fost aprobat prin HG nr. 555 din 05.05.2016 și a fost înregistrat în Parlament la 10.05.2016 cu nr. 198. Proiectul inițial a fost elaborat la solicitarea Ministerului Justiției (MJ) de către Uniunea Avocaților. Ulterior, proiectul a fost prezentat MJ care a mai introdus unele modificări. Totuși, proiectul de lege nu răspunde celei mai stringente probleme de transparență în procesul de accesare în profesia de avocat: nu este stabilită o procedură clară și transparentă de admitere în profesie și nu sunt

stabilite criteriile obiective de apreciere a rezultatelor examenului de calificare în profesia de avocat. În prezent, membrii Comisiei de licențiere în profesia de avocat admit candidații în avocatură la propria discreție. De asemenea, nu este justificată stabilirea unor sancțiuni egale pentru avocați și avocați-stagiari și nu sunt prevăzute termene de examinare pentru procedurile disciplinare.

<b>5.7. Guvern va adopta proiectul de lege privind reducerea marjei de discreție a judecătorilor în procedurile civile, penale și contravenționale.</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Realizat cu deficiențe</b>
---	------------------------	---------------------------------------

Legea nr. 122 a intrat în vigoare la 05.08.2016. Legea limitează marja de discreție a autorităților în procedura penală și procedura civilă, dar lărgeste marja de discreție la aplicarea unor sancțiuni contravenționale. În unele cazuri discreția judecătorilor este limitată nejustificat. Spre exemplu, judecătorul nu va mai putea să anuleze măsura de asigurare din propria inițiativă, deși această măsură permitea judecătorilor să anuleze măsurile de asigurare aplicate incorect.

De asemenea, legea include o modificare problematică cu privire la publicitatea ședințelor. Astfel, instanțele de judecată trebuie să declare închise ședințele atunci când pot fi divulgate unele informații care se referă la aspectele intime ale vieții, care lezează reputația profesională ori la alte circumstanțe care ar putea prejudicia interesele participanților la proces, ordinea publică sau moralitatea. În acest caz, limitarea discreției judecătorului ar putea duce la încălcarea principiului publicității ședințelor de judecată și de aceea monitorizarea implementării acestei prevederi este deosebit de importantă pentru a asigura respectarea principiului publicității ședințelor de judecată.

<b>5.8. Ministerul Justiției va elabora și propune pentru consultare publică strategii de modernizare a sistemului de probațiune și penitenciar.</b>	<b>mai 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
--	---------------------	---

Acțiunea nr. 5.8 a fost realizată. Acțiunea este formulată limitativ în Foaia de parcurs. Realizarea acțiunii se rezumă la propunerea documentelor sus-numite pentru consultări publice. Se pare că majoritatea eforturilor (elaborarea strategiilor) pentru implementarea acestei acțiuni au fost realizate anterior adoptării/aprobării Foi de parcurs, inclusiv cu ajutorul reprezentanților societății civile. Ministerul Justiției a propus spre consultare cele trei documente ce prescriu inițiativele de politici publice în domeniul sistemului de probațiune și penitenciar, [începând cu 13.04.2016](#).

Implementarea strategiilor de modernizare a sistemului penitenciar și celui de probațiune nu este un domeniu care ar putea crea rezistență în societate. Cu toate acestea, implementarea acestuia s-ar putea dovedi a fi complicată din lipsa resurselor financiare alocate acestor inițiative. Potrivit [planului de acțiuni](#) privind implementarea Strategiei de dezvoltare a sistemului de probațiune pentru anii 2016 -2020, costurile aferente implementării vor fi alocate din bugetul de stat, în limitele bugetului aprobat. Nici strategia, nici planul de acțiuni nu prevăd sumele exacte necesare pentru implementare sau sursa de finanțare potențială.

### **Pașii următori și recomandări prioritare:**

#### **Harta judecătorească:**

- Consultarea publică și adoptarea cât mai curând posibilă de către Parlament a Planului de construire a clădirilor noi și/sau de renovare a clădirilor existente necesare pentru buna funcționare a sistemului instanțelor judecătorești.
- Elaborarea cât mai curând posibil, a unui plan de acțiuni cu privire la implementarea legii cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești. Planul respectiv ar trebui să includă etapele de implementare a legii, inclusiv organizarea concursurilor, transferul judecătorilor și personalului instanțelor, informarea justițiabililor despre etapele implementării reorganizării sistemului instanțelor judecătorești.
- Comunicarea cât mai eficientă între autoritățile cheie care urmează să implementeze reforma reorganizării sistemului instanțelor judecătorești (Ministerul Justiției, CSM, corpul judecătoresc și Ministerul Finanțelor) și elaborarea unei abordări comune cu privire la

comunicarea cu societatea cu privire la implementarea reformei.

- MJ urmează să renunțe la proiectul de lege care prevede crearea Curții de Apel de Circumscripție Chișinău, prin divizarea actualei Curți de Apel Chișinău sau cel puțin să evalueze și să argumenteze proiectul în spiritul reformei hărții judecătorești.

#### Avocatura (îmbunătățirea proiectului de lege):

- Stabilirea modului de susținere a examenului de calificare pentru admiterea în profesia de avocat prin care să fie prevăzută o procedură clară și transparentă și criterii obiective de evaluare a rezultatelor examenului de calificare.
- Micșorarea amenzii prevăzute pentru avocați-stagiari în proiectul de lege de modificare a legii cu privire la avocatură; Introducerea unor termene fixe pentru controlul sesizării disciplinare și pentru examinarea cauzei disciplinare intentate împotriva unui avocat (proiect de lege pe agenda Parlamentului).

#### Statutul, evaluarea performanțelor și răspunderea disciplinară a judecătorilor:

- Adoptarea proiectului de lege nr. 187 pentru modificarea și completarea Constituției (sistemul judiciar – art. 116, 121, 121<sup>1</sup>, 122 și 123), după respectarea procedurilor legale și expirarea termenului de 6 luni de la data prezentării inițiativei de modificare a Constituției și după organizarea dezbaterilor cu privire la noțiunile incluse. În special, este necesară expertizarea oportunității excluderii cerinței cu privire la vechimea în muncă a judecătorilor numiți la instanța supremă. Proiectul respectiv urmează a fi unul din prioritățile Parlamentului în domeniul justiției.
- Reformarea Inspecției Judiciare și a sistemului răspunderii disciplinare a judecătorilor prin consolidarea independenței și responsabilității Inspecției Judiciare și eficientizarea sistemului răspunderii disciplinare a judecătorilor (modificarea Legilor nr. 178 și nr. 947).
- Crearea condițiilor de muncă reprezentanților societății civile din cadrul Colegiului Disciplinar pentru a face mai atractivă funcția respectivă pentru profesioniști și modificarea Regulamentului cu privire la selectarea reprezentanților societății civile în Colegiul disciplinar al judecătorilor în vederea prevederii unui termen de 30 de zile pentru depunerea dosarelor pentru funcția respectivă.
- Modificarea Legii nr. 154 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, care prevede (art. 23 alin. (3)) eliberarea din funcție a judecătorilor ca urmare a eșuării evaluării performanțelor, automat, după prima eșuare.

#### Codul de procedură civilă:

- Reintroducerea discreției judecătorilor la declararea ședințelor închise. Regula trebuie să fie ședințe deschise/publice și doar în cazuri excepționale ședințe închise.

#### Sistemul de probațiune și penitenciar:

- Elaborarea unui studiu de evaluare a costurilor de implementare a strategiilor de modernizare a sistemului de probațiune și penitenciar și organizarea unor campanii comune de colectare a fondurilor cu reprezentanții partenerilor de dezvoltare pentru asigurarea implementării strategiilor.

## **6. Reforma Serviciului Procuraturii**

### **Sinteza progresului general**

---

*Din cele 3 acțiuni monitorizate toate au fost realizate fără deficiențe.*

---

Acțiunile incluse în acest domeniu sunt restante de mai mult timp din SRSJ. În martie 2016 a fost promulgată și publicată noua Lege cu privire la procuratură, care a intrat în vigoare pe 01.08.2016. În aprilie 2016, Curtea Constituțională a avizat pozitiv modificarea prevederilor Constituționale cu privire la procuratură, iar în iulie 2016, Parlamentul a aprobat legislația necesară pentru punerea efectivă în aplicare a Legii cu privire la procuratură.

Legea cu privire la procuratură implică schimbări interne considerabile în cadrul procuraturii legate de selecția și cariera procurorilor, dar și organizarea internă a procuraturii. Aceste măsuri urmează a fi tratate de procurori cu deplină seriozitate și implementate transparent. O atenție deosebită trebuie atrasă reorganizării Procuraturii mun. Chișinău. Soluțiile propuse de procurori pot fi discutate în prealabil cu partenerii de dezvoltare, societatea civilă și procurorii interesați. Având în vedere că noua Lege cu privire la procuratură prevede salarii mai mari pentru procurori și creșterea numărului de personal auxiliar, care asistă procurorii, Guvernul urmează să aloce mijloace suficiente pentru a plăti, începând cu 01.08.2016, salariile mărite pentru procurori și pentru a angaja începând cu 01.01.2017 un număr mai mare de personal care să asiste procurorii.

### Sinteza acțiunilor individuale

<b>Acțiunea</b>	<b>Termen</b>	<b>Etapa</b>
<b>6.1. Parlamentul va trimite Legea cu privire la Procuratură, adoptată în versiunea avizată de Comisia de la Veneția, spre promulgare Președintelui Republicii Moldova.</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>

Președintelui țării a promulgat noua Lege cu privire la procuratură la 16.03.2016. Legea nr. 3 din 25.02.2016 cu privire la Procuratură a intrat în vigoare pe 01.08.2016. Proiectul legii a fost avizat de Comisia de la Veneția și supus consultărilor publice până la adoptare.

Legea cu privire la procuratură implică schimbări interne considerabile în cadrul procuraturii. Urmează a fi: elaborate noi reguli de angajare, promovare și responsabilizare a procurorilor; schimbată structura Procuraturii Generale; lichidate mai multe procuraturi și reorganizate altele; organizate concursuri pentru ocuparea unui număr mare de procurori-șefi și mărit numărul personalului care asistă procurorii etc. Aceste măsuri urmează a fi tratate cu deplină seriozitate, iar modul de realizare a acestor schimbări trebuie făcut transparent. Soluțiile care vor fi implementate urmează a fi discutate în prealabil cu partenerii de dezvoltare, societatea civilă și procurorii interesați.

<b>6.2. Guvernul va iniția procedura de modificare a Constituției, cu privire la reforma Procuraturii (art. 124 și 125 din Constituție).</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
--	--------------------	---------------------------------

La 12.04.2016, Guvernul a solicitat avizul Curții Constituționale pentru modificarea art. 124 și 125 din Constituție. Aceste modificări sunt în corespundere cu conceptul pus la baza noii Legi cu privire la procuratură. La 19.04.2016, [Curtea Constituțională a dat aviz pozitiv](#) pentru această modificare a Constituției. La 03.05.2016, [inițiativa a fost înregistrată în Parlament](#) (nr. 188). Conform art. 143 din Constituție, acest proiect poate fi adoptat de Parlament doar peste 6 luni de la prezentarea inițiativei în Parlament (după 03.11.2016).

<b>6.3. Guvernul va adopta cadrul conex Legii cu privire la Procuratură în versiunea aprobată de grupul de lucru pentru reformă în sectorului justiției.</b>	<b>aprilie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
--	---------------------	---------------------------------

Grupul de lucru privind reformarea procuraturii a elaborat două proiecte de legi pentru realizarea acestei acțiuni. Primul modifică cadrul normativ conex Legii cu privire la procuratură, iar cel de-al doilea proiect se referă la organizarea internă a procuraturilor specializate. Ultimul proiect a fost elaborat în vederea garantării independenței administrative a procuraturilor specializate. Ambele proiecte au fost adoptate de Parlament în lectură finală la începutul lunii iulie 2016 (pentru detalii a se vedea activitatea 1.6).

Având în vedere că noua Lege cu privire la procuratură prevede salarii simțitor mai mari pentru procurori și creșterea numărului de personal auxiliar, care asistă procurorii, Guvernul urmează să aloce mijloace suficiente pentru a plăti, începând cu 01.08. 2016, salariile mărite pentru procurori și pentru a angaja, începând cu 01.01. 2017, un număr mai mare de personal care să

asiste procurorii.

### Pașii următori și recomandări prioritare:

- Schimbările în ceea ce privește organizarea internă a procuraturii urmează a fi elaborate și implementate de procurori în corespundere cu spiritul Legii cu privire la procuratură, fără mimări sau încercări de a păstra într-o formă camuflată procuraturile care conform noii Legi cu privire la procuratură urmează a fi lichidate.
- Conducerea procuraturii urmează să elaboreze un plan realist care să asigure comasarea tuturor procuraturilor teritoriale din mun. Chișinău într-o singură procuratură și activitatea eficientă a acesteia.
- Schimbările propuse de procurori în ceea ce privește selecția, cariera și disciplina procurorilor urmează a fi tratate de procurori cu deplină seriozitate și implementate transparent. Soluțiile propuse trebuie discutate în prealabil cu partenerii de dezvoltare, societate civilă și procurorii interesați.
- Guvernul urmează să aloce fonduri pentru ca, începând cu 01.08.2016, procurorii să primească salariile prevăzute de noua Lege cu privire la procuratură.
- Guvernul urmează să aloce fonduri pentru ca, începând cu 01.01.2017, să fie angajați în plus mai mult de 300 de unități de personal care să asiste procurorii.
- Parlamentul urmează să modifice fără întârzieri prevederile din Constituție cu privire la procuratură.

## 7. Reluarea negocierilor întru semnarea Acordului de cooperare cu Fondul Monetar Internațional

### Sinteza progresului general

*Din cele 6 acțiuni monitorizate, 4 au fost realizate fără deficiențe, 1 a fost realizată cu deficiențe și 1 nu a fost realizată.*

Au fost finalizate acțiunile ce țin de derularea auditului în băncile aflate sub supraveghere specială, la moment fiind în proces de aprobare și implementare Planul de acțiuni de redresare a situației acestor bănci (mai rămâne de aprobat planul pentru încă o bancă). Ultima vizită a experților FMI (5-15 iulie 2016) a reprezentat practic și demararea negocierilor propriu-zise. Discuțiile purtate cu reprezentanții Guvernului și cei ai BNM s-au axat pe perspectivele creșterii economice, politicile ce vizează sectorul financiar, sustenabilitatea finanțelor publice și reformele structurale necesare pentru îmbunătățirea mediului de afaceri și atragerea investițiilor. Totodată, misiunea de experți a recunoscut reformele efectuate și progresele în vederea semnării unui nou Acord, fapt demonstrat și prin anunțarea la sfârșitul lunii iulie a definitivării unui acord la nivel de personal asupra unui program de reforme economice susținut de un aranjament de finanțare pe 3 ani. Totuși, acordul la nivel de personal va trebui să fie aprobat și de conducerea FMI reprezentată de Consiliul Executiv, fapt ce se preconizează pentru luna octombrie curent.

### Sinteza acțiunilor individuale

Acțiunea	Termen	Etapa
<b>7.1. Banca Națională se va consulta cu FMI privind măsurile care trebuie luate ca urmare a rapoartelor de audit pentru cele două bănci aflate sub supraveghere specială.</b>	<b>martie-aprilie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>

În urma efectuării auditului a două bănci din cele trei aflate sub supraveghere specială, au fost efectuate consultări cu FMI, pentru a se coordona măsurile ce urmează a fi luate în legătură cu diagnosticul efectuat. Rapoartele de audit nu sunt publice și nu au putut fi consultate în procesul monitorizării Foii de parcurs.

<b>7.2. Banca Națională va elabora un Plan de Acțiuni în urma recomandărilor/constatărilor auditului pentru cele două bănci aflate sub supraveghere specială</b>	<b>martie-aprilie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
--	----------------------------	---------------------------------

La moment, Planul de acțiuni a fost elaborat de către Banca Națională. Conform comunicatelor BNM, studiile de diagnostic nu au identificat riscuri pentru stabilitatea financiară a băncilor, dar au constatat unele arii ce trebuie consolidate: guvernarea corporativă, sistemul de control intern, transparența acționarilor și persoanelor afiliate, activitatea de creditare.

<b>7.3. Finalizarea procesului de audit pentru a treia bancă sub supraveghere specială.</b>	<b>martie-aprilie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
---	----------------------------	---------------------------------

În urma efectuării auditului celei de-a treia bănci aflate sub supraveghere specială, au fost efectuate consultări cu FMI, pentru a se coordona măsurile ce urmează a fi luate în legătură cu diagnosticul efectuat. Raportul de audit nu este public și nu a putut fi consultat în procesul monitorizării Foii de parcurs. Totuși, nu este clar de ce procesul de audit, la toate cele trei bănci aflate sub supraveghere specială, a durat atât de mult (a început în octombrie, 2015) în timp ce în UE, în cazul unor bănci de zeci de ori mai mari controalele durează de regulă 1-2 luni.

<b>7.4. Banca Națională va elabora un Plan de Acțiuni în urma recomandărilor/constatărilor auditului pentru a treia bancă sub supraveghere specială.</b>	<b>aprilie 2016</b>	<b>Realizat cu deficiențe</b>
--	---------------------	-------------------------------

La moment Planul de Acțiuni a fost elaborat de către Banca Națională, însă continuă procesul de consultare și aprobare de către părțile interesate, care trebuia finalizat până la sfârșitul lunii august.

<b>7.5. Guvernul va întreprinde toate măsurile necesare pentru a lansa negocierile privind un nou acord de cooperare cu FMI (Memorandum al politicilor economice și financiare)</b>	<b>aprilie-mai 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
---	-------------------------	---------------------------------

Ultima vizită a misiunii FMI s-a axat pe reforma sistemului financiar și pe asigurarea siguranței și stabilității băncilor din Moldova. La moment nu a fost finalizată executarea tuturor acțiunilor din Foaia de parcurs referitoare la reforma sistemului financiar-bancar, totuși negocierile privind un nou acord de cooperare au fost lansate și s-a ajuns la o înțelegere la nivel de experți.

<b>7.6. Negocierea și semnarea de către Guvern a unui acord de cooperare cu FMI.</b>	<b>iunie 2016</b>	<b>Nerealizat</b>
--	-------------------	-------------------

Discuțiile purtate cu reprezentanții Guvernului și cei ai BNM în cadrul ultimei vizite a experților FMI (5-15 iulie 2016) s-au axat pe perspectivele creșterii economice, politicile ce vizează sectorul financiar, sustenabilitatea finanțelor publice și reformele structurale necesare pentru îmbunătățirea mediului de afaceri și atragerea investițiilor. Misiunea de experți a recunoscut reformele efectuate și progresele în vederea semnării unui nou Acord, fapt demonstrat și prin anunțarea la sfârșitul lunii iulie a definitivării unui acord la nivel de experți asupra unui program de reforme economice susținut de un aranjament de finanțare pe 3 ani. Eventual, Acordul urmează a fi semnat în luna octombrie 2016.

#### **Pașii următori și recomandări prioritare:**

- Situația precară în care a ajuns sectorul financiar-bancar demonstrează încă odată că pe lângă susținere financiară, Republica Moldova are nevoie și de o monitorizare continuă a



politicilor financiare, ceea ce și implică un Acord de colaborare cu FMI. Experiența ultimilor trei ani denotă că o situație fără un Acord funcțional cu FMI corelată cu criză politică continuă este o combinație periculoasă pentru economia și securitatea Republicii Moldova. Deci, Republica Moldova are nevoie de un Acord cu FMI nu numai din perspectiva sprijinului financiar, dar și cel al asistenței tehnice și chiar presiunii pe care Fondul deseori o poate exercita asupra Guvernului pentru a implementa reforme nepopulare, reforme structurale necesare pentru a spori competitivitatea țării și care nu ar putea fi implementate fără această ancoră externă.

- Ținând cont că semnarea efectivă a Acordului încă nu a avut loc, iar mai multe acțiuni din capitolul 8 nu au fost pe deplin realizate, considerăm necesară lichidarea tuturor restanțelor cât mai curând posibil.

## **8. Asigurarea independenței și competențelor de supraveghere ale Băncii Naționale și ale Comisiei Naționale a Pieței Financiare**

### **Sinteza progresului general**

*Din cele 8 acțiuni monitorizate, 5 au fost realizate fără deficiențe și 3 nu au fost realizate.*

Reforma sectorului financiar-bancar din Republica Moldova este una crucială și figurează drept condiționalitate fundamentală invocată de către toți partenerii de dezvoltare pentru reluarea cooperării cu autoritățile moldovenești. Până la termenul limită au fost realizate mai multe acțiuni, printre care cele mai importante fiind alegerea unui nou guvernator, ajustarea cadrului legal în vederea fortificării independenței BNM și CNPF, cât și trecerea depozitarului central în gestiunea BNM. Cu toate acestea mai multe acțiuni nu au fost pe deplin realizate. Aici poate fi menționat procesul anevoios privind desemnarea celorlalți membri ai organelor de conducere ai BNM (mai rămân de identificat două persoane pentru funcțiile vacante de viceguvernatori), dar și aprobarea legislației privind gestionarea crizelor bancare sistemice. De asemenea, în ceea ce privește contractarea unei evaluări internaționale independente în procesul de supraveghere a BNM, s-a luat decizia demarării acesteia începând cu luna august curent.

### **Sinteza acțiunilor individuale**

<b>Acțiunea</b>	<b>Termen</b>	<b>Etapă</b>
<b>8.1. Parlamentul va finaliza concursul pentru selectarea candidatului la funcția de Guvernator al BNM într-un mod transparent și va desemna un nou Guvernator al BNM.</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>

După mai multe luni fără o conducere pe deplin funcțională, în perioada februarie-martie 2016, a fost organizată a doua încercare de a identifica candidatul potrivit la funcția de Guvernator al BNM în baza unui concurs public. Comisia de concurs a avut un caracter pur consultativ, decizia finală de a propune candidatul aparținând Președintelui Parlamentului. Abordarea respectivă în vederea identificării candidatului este una inovativă atât pentru Republica Moldova, cât și la nivel mondial (de regulă, aceste procese sunt mai puțin transparente și participative). Drept rezultat, a fost selectat dl Sergiu Cioclea, un candidat cu profil profesional relevant funcției de guvernator al băncii centrale și care a fost votat de către majoritatea deputaților din Parlament.

<b>8.2. Parlamentul va numi membri noi în conducerea BNM în vederea suplinirii posturilor vacante (doi viceguvernatori și patru membri independenți în Consiliul de Supraveghere a BNM).</b>	<b>martie-aprilie 2016</b>	<b>Nerealizat</b>
--	----------------------------	-------------------

Procesul de consolidare a conducerii băncii centrale a demarat odată cu alegerea în luna martie a unui nou Guvernator, care și-a început efectiv activitatea la 11.04.2016. Totuși,

pentru asigurarea funcționalității depline a BNM mai rămâne a fi completat încă un organ colegial de conducere – Comitetul executiv. Încă o etapă în acest proces a fost depășită odată cu identificarea și aprobarea de către Parlament a celorlalți membri ai Consiliului de supraveghere. Conform modificărilor din 2015 la Legea cu privire la BNM, Consiliul de supraveghere este un organ colegial responsabil de organizarea unui sistem eficient de supraveghere publică independentă a activității Băncii Naționale. Acesta este compus din 7 membri dintre care 3 sunt angajați ai BNM (Guvernator, prim-viceguvernator și un viceguvernator) și 4 membri care nu sunt salariați BNM.

În urma concursului desfășurat de către Comisia parlamentară economie, buget și finanțe au fost examinate 11 dosare și evaluate performanțele candidaților. La final, Comisia a decis să propună spre validare Parlamentului 4 persoane care au acumulat cel mai mare punctaj cumulativ în ordine descrescătoare. La 29.07.2016, prin Hotărârea Parlamentului au fost aprobate cele 4 candidaturi pe un termen de 7 ani. În funcția de membru al Consiliului de supraveghere al BNM au fost aleși Dumitru Ursu, Pelin Alexandru, Iașan Valeriu și Enicov Vadim.

Cu toate că candidații selectați par să aibă un profil profesional relevant funcției date, procesul de selectare a acestora nu a inclus reprezentanți ai sectorului asociativ, fapt ce trezește mai multe dubii privind corectitudinea procesului desfășurat de comisia de concurs. Considerăm regretabilă decizia neincluzerii în componența Comisiei de selecție a reprezentanților societății civile cu expertiză în domeniul verificării integrității și a politicilor anti-corupție. Ținând cont de faptul că evaluarea și interviuarea candidaților a avut loc cu ușile închise apar anumite întrebări asupra caracterului public al concursului de selectare, modului de evaluare a nivelului de profesionalism și integrității candidaților.

<b>8.3. Parlament va adopta pachetul financiar-bancar (modificări la Legile cu privire la BNM și CNPF, proiectul nr. 14) agreat cu Banca Mondială și FMI.</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
---	------------------------	---

Legea nr. 62 votată la 08.04.2016 și publicată în Monitorul Oficial la 06.05.2016 (pachetul financiar, proiectul nr.14) presupune modificarea și completarea mai multor acte legislative, și anume Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei, Legea privind Comisia Națională a Pieței Financiare și Legea privind piața de capital.

Această lege, supranumită pachetul financiar, a fost elaborată în baza recomandărilor Programului de Evaluare a Sectorului Financiar (FSAP) din 2014, și are drept obiectiv fortificarea independenței regulatorilor în domeniul bancar (BNM) și financiar non-bancar (CNPF), sporirea nivelului de protecție a angajaților acestora împotriva eventualelor intimidări din partea părților afectate, precum și crearea depozitarului central unic care urmează să fie constituit, supravegheat, controlat și reglementat de către BNM. În esență, pachetul conține trei prevederi fundamentale și anume:

### **1. Fortificarea independenței instituționale a BNM și CNPF: interdicția altor autorități de a se implica în activitatea BNM și CNPF**

Aceste prevederi vizează interdicția de a „aproba, suspenda, anula, cenzura, amâna sau condiționa intrarea în vigoare a actelor BNM și CNPF, de a emite opinii ex-ante asupra actelor acestora, sau de a influența în orice alt mod emiterea actului final al autorităților date”. În acest context, a fost votată eliminarea necesității avizării actelor normative emise de către BNM și CNPF de către Ministerul Justiției cu scopul eliminării posibilității Guvernului de a interveni în activitatea reglementatorilor și sporirii vitezei de reacție a acestor instituții. În esență, aceste prevederi corelează cu recomandările Comitetului Basel și a raportului de evaluare a sectorului financiar elaborat de Banca Mondială și FMI și urmează să elimine o lacună majoră care afectează independența BNM și CNPF, fapt ce va asigura o aliniere mai bună a cadrului instituțional la bunele practici internaționale în acest

domeniu.

## **2. Fortificarea independenței legale a personalului BNM și CNPF**

Amendamentele respective urmăresc scopul de a spori nivelul de protecție juridică pentru angajații BNM și CNPF în cazul în care aceștia sunt atacați în judecată de către entitățile reglementate (sau persoane afiliate acestora) pentru anumite decizii sau măsuri adoptate cu bună credință și în limitele atribuțiilor de supraveghere și reglementare a sectorului bancar și a celui financiar non-bancar. În general, asemenea măsuri sunt binevenite în contextul riscurilor juridice imense pe care le întâmpină, de regulă, băncile centrale și personalul acestora în exercitarea atribuțiilor de serviciu. În cazul BNM și CNPF, fortificarea protecției juridice a personalului este deosebit de importantă în prezent, deoarece ambele instituții trebuie să promoveze o serie de reforme sistemice importante, care ar putea atinge multe interese. Deși includerea unor asemenea garanții este recomandată de către Comitetul Basel, precum și de către Banca Mondială și FMI, redacția aprobată denaturează într-o oarecare măsură prevederile respective. Conform principiilor Basel privind supravegherea bancară eficientă, angajații autorității de reglementare trebuie să beneficieze de protecție juridică în cazul atacurilor în judecată pentru fapte îndeplinite sau neîndeplinite, **cu bună credință**. Astfel, în redacția aprobată, accentul se pune pe protecția deplină cu excepția faptelor săvârșite sau nesăvârșite cu **rea credință**. Aceasta creează riscuri de eschivare de la pedeapsă a personalului BNM (și CNPF în cazul amendamentului similar la Legea cu privire la CNPF), având în vedere că faptele săvârșite sau nesăvârșite cu rea credință sunt dificil de demonstrat în judecată, fiind subminat principiul responsabilizării reglementatorului.

## **3. Crearea depozitarului central unic**

Amendamentele aduse la cadrul normativ privind piața de capital prevăd crearea depozitarului central unic care urmează să fie constituit, supravegheat, controlat și reglementat de către BNM. Importanța unui asemenea instrument pentru Republica Moldova este crucială, având în vedere sistemul destul de fragmentat al infrastructurii de depozitare a instrumentelor financiare, care subminează eficiența protejării drepturilor de proprietate și, respectiv, atractivitatea investițională a țării. În acest sens, Guvernul s-a angajat ca în termen de 3 luni de la publicarea Legii nr. 62 (Monitorul Oficial nr. 123-127 din 06.05.2016) să prezinte Parlamentului proiectul de lege cu privire la Depozitarul central unic.

<b>8.4. Banca Națională și Parlamentul (cu suportul FMI) va asigura contractarea unei evaluări independente internaționale a procesului de supraveghere bancară a BNM.</b>	<b>iulie 2016</b>	<b>Nerealizat</b>
--	-----------------------	-------------------

În perioada martie - iulie 2016 nu au fost înregistrate măsuri în vederea contractării unei evaluări independente internaționale a procesului de supraveghere bancară a BNM. Conform precizărilor BNM, în urma consultărilor cu FMI și alte părți interesate, s-a luat decizia ca începând cu luna august să fie demarată procedura de identificare și contractare a experților ce urmează să desfășoare evaluarea dată.

<b>8.5. BNM va elabora un plan de acțiuni pentru implementarea recomandărilor Programului de Evaluare a Sectorului Financiar (FSAP)</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
---	------------------------	---

După aproximativ 2 ani de la încheierea programului Băncii Mondiale și Fondului Monetar Internațional de evaluare a sectorului financiar al Republicii Moldova (FSAP), BNM a încheiat procesul de elaborare a planului de acțiuni pentru implementarea recomandărilor evidențiate în raportul final. Recomandările principale ale programului FSAP se axează pe

diminuarea principalelor riscuri și vulnerabilități ale sectorului financiar al țării și anume: (i) sporirea calității supravegherii sectorului financiar, (ii) transparența acționarilor, (iii) consolidarea competențelor autorităților de supraveghere în aplicarea adecvată a legislației în domeniu, (iv) fortificarea sistemului de protecție a deponenților. De asemenea, recomandările se bazează și pe necesitatea îmbunătățirii cadrului legal și instituțional actual de gestionare a crizelor financiare.

Cu toate că planul a fost elaborat de BNM, putem considera că acesta este într-o mare întârziere. Ținând cont de evoluțiile ce au avut loc în ultimii ani în sectorul financiar-bancar este îngrijorător faptul că autoritățile au avut nevoie de 2 ani și o criză bancară de proporții ca să revină la implementarea recomandărilor FSAP.

<b>8.6. Banca Națională va elabora și consulta cu FMI cadrul legal, instituțional, regulator privind stabilitatea financiară – instrumente legale pentru crizele bancare sistemice (legislația bridge bank).</b>	<b>martie-mai 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
--	------------------------	---------------------------------

La momentul actual, aprobarea cadrului legal, instituțional și regulator privind stabilitatea financiară (legislația bridge bank) reprezintă una din principalele acțiuni în vederea fortificării și reformării sectorului financiar-bancar din Republica Moldova. În procesul elaborării proiectului de lege s-a luat în calcul experiența statelor membre UE și prevederile Directivei 2014/59/UE de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții. În linii generale proiectul privind redresarea și rezoluția băncilor se prezintă a fi un nou instrument de intervenție statală, necesar în special pentru a preveni ajungerea unei instituții bancare în stare de faliment. Totodată, în cazul în care falimentul devine inevitabil, proiectul dat urmărește să fie reduse la minimum consecințele negative, în sensul menținerii funcțiilor de importanță sistemică ale băncii, prin viabilizarea acesteia dacă este posibil, sau, după caz, prin transferul acestor funcții la o altă entitate.

"Rezoluția bancară", în contextul proiectului de lege, descrie procesul de restructurare a unei instituții bancare de către o autoritate de rezoluție, prin utilizarea de instrumente și competențe de rezoluție. Măsurile de rezoluție în relațiile cu băncile vor fi finanțate din contul fondului de rezoluție bancară, astfel evitându-se utilizarea resurselor bugetare publice. Fondul dat va fi constituit din contribuțiile colectate din sectorul bancar volumul cărora trebuie să constituie până la data de 31 decembrie 2024 - 1% din volumul depozitelor garantate ale băncilor. Fondul de rezoluție bancară va fi administrat de către Fondul de garantare a depozitelor în sistemul bancar, iar utilizarea resurselor se va face doar în baza deciziei BNM.

<b>8.7. Parlamentul va adopta legislația privind instrumentele legale pentru crizele bancare sistemice (legislația bridge bank).</b>	<b>ianie-iulie 2016</b>	<b>Nerealizat</b>
--	-------------------------	-------------------

Acțiunea dată reprezintă o continuare a acțiunii precedente. La 29 iulie 2016, proiectul de lege dat a fost votat în primă lectură urmând ca deja în sesiunea de toamnă a Parlamentului să se revină la acesta pentru aprobare în lectură finală. Totodată, în cadrul discuțiilor parlamentare s-a convenit ca pentru lectura a doua autorii să lucreze asupra definitivării unui limbaj mult mai clar pentru textul de lege, precum și să fie excluse toate incoerențele de ordin tehnic.

<b>8.8. Banca Națională să elaboreze (cu suportul FMI) legislația specială privind depozitarul central.)</b>	<b>mai 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
--	-----------------	---------------------------------

Elaborarea legislației speciale privind depozitarul central unic derivă din modificările aduse la legea cu privire la BNM odată cu aprobarea la 08.04.2016 a pachetului financiar (acțiunea 8.3 din prezentul document). Guvernul s-a angajat ca în termen de 3 luni de la

publicarea Legii Nr. 62 (Monitorul Oficial Nr. 123-127 din 06.05.2016) să prezinte Parlamentului proiectul de lege cu privire la Depozitarul central unic. Depozitarul central constituie un pilon important al oricărui sistem financiar, deoarece acesta canalizează într-un singur loc toate instrumentele financiare, conturile deținătorilor de valori mobiliare la entități de interes public, precum și prestează servicii de clearing, decontare și alte operațiuni conexe. Importanța unui asemenea instrument pentru Republica Moldova este crucială, având în vedere sistemul destul de fragmentat al infrastructurii de depozitare a instrumentelor financiare, care subminează eficiența protejării drepturilor de proprietate și, respectiv, atractivitatea investițională a țării.

Luând în considerare că dreptul de a constitui, deține și supraveghea Depozitarul central unic i-a revenit BNM, în sarcina acesteia a intrat și procesul de elaborare a respectivului proiect de lege. În urma coordonării cu experții FMI, la 15.07.2016, un proiect de lege cu privire la Depozitarul central al valorilor mobiliare a fost remis Parlamentului pentru dezbateri și aprobare (proiectul nr.321 din 15.07.2016)<sup>31</sup> Procesul de elaborare a fost unul destul de dificil, ținând cont de timpul limitat, complexitatea domeniului, dar și disensiunile politice privind instituțiile ce urmează să gestioneze și supravegheze Depozitarul dat.

Proiectul de lege prevede ca Depozitarul central să fie organizat sub forma unei societăți pe acțiuni, cu un capital social de cel puțin 1 milion EUR, iar BNM să dețină mare parte din acțiunile acestuia. Anumite nedumeriri trezește principiul de supraveghere a activității Depozitarului. Astfel, suplimentar la responsabilitățile primare de constituire, operare și reglementare a Depozitarului central al valorilor mobiliare, BNM va acționa ca autoritate primară de supraveghere a acestuia. În același timp, în exercitarea acestor funcții BNM va coopera cu CNPF prin intermediul unui comitet inter-instituțional. Supravegherea partajată a depozitarului, ca și a oricărei entități financiare, între 2 sau mai multe instituții, contravine principiilor internaționale de infrastructură a pieței financiare, subminează responsabilitatea instituțiilor implicate și complică procesul de reglementare și luare a deciziilor. Aici avem exemplul Comitetului Național pentru Stabilitate Financiară, care în moment de criză și-a prezentat ineficiența anume din cauza lipsei clare de partajare a responsabilităților și luare a deciziilor.

Proiectul de lege a fost votat de Parlament în prima lectură la 29.07.2016, urmând ca deja în sesiunea legislativă de toamnă să se revină la acesta pentru aprobare în lectură finală.

### **Constatări și recomandări prioritare:**

Măsurile întreprinse până în prezent nu sunt pe deplin suficiente pentru asigurarea unui sistem financiar eficient și nici pentru prevenirea crizelor similare pe viitor. Mai multe semne de întrebare rămân în jurul calității activelor din întreg sectorul bancar, dar și situația la cele mai mari trei bănci care continuă să se afle sub supraveghere specială. De asemenea, nu a fost pe deplin realizată una din principalele recomandări ale FMI, și anume calitatea și transparența acționarilor bancari, asupra mai multor pachete de acțiuni existând dubii în ceea ce privește beneficiarii efectivi reali.

Chiar dacă a fost finalizat procesul de elaborare a cadrului legal, instituțional, regulator privind crizele bancare sistemice aceasta nu rezolvă pe deplin situația legată de asigurarea stabilității financiare. Comitetul Național de Stabilitate Financiară (CNSF), forul însărcinat cu coordonarea instituțiilor responsabile de stabilitatea sectorului financiar, se confruntă în prezent cu mari probleme de guvernare, cauzate de afiliere politică puternică și mandat neclar, transformându-se astfel într-o parte a problemei, în soluționarea crizei bancare.

În vederea continuării și accelerării ritmului de reforme în sectorul financiar, pentru perioada

<sup>31</sup> Proiectul de lege nr. 321 din 15.07.2016, <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/3367/language/ro-RO/Default.aspx>

următoare încurajăm instituțiile implicate în acest proces să-și coreleze acțiunile și să-și consolideze eforturile depuse pentru realizarea următoarelor măsuri, de altfel acestea se referă la tot domeniul financiar:

- Finalizarea procesului de numire a tuturor membrilor organelor de conducere BNM în baza criteriilor de experiență profesională relevantă, neafiliere politică și integritatea profesională
- Finalizarea procesului de aprobare a cadrului normativ privind crizele bancare sistemice și a legislației speciale privind Depozitarul central unic;
- Eliminarea oricăror forme de expunere dintre „companiile offshore” și băncile comerciale, or anume acesta a fost un element esențial care a stat la baza disimulării fondurilor deturnate din băncile comerciale lichidate;
- Actualizarea listei jurisdicțiilor ce nu implementează standarde internaționale de transparență și respectarea cerințelor privind spălarea banilor prin includerea tuturor statelor și teritoriilor ce nu adoptă în legislația națională asemenea reguli. Urmare unor dezvăluiri recente, observăm că unele bănci continuă să presteze servicii unor companii rezidente în jurisdicții deja incluse în lista dată, fără nici o reacție clară din partea BNM și CNA;
- Reformarea cadrului de garantare a depozitelor bancare, prin consolidarea capacităților Fondului de Garantare a Depozitelor astfel ca acesta să joace un rol mai mare în procesul de soluționare a crizelor bancare, inclusiv în lichidarea băncilor. Este necesară majorarea plafonului de garantare a depozitelor bancare în următorii ani conform angajamentelor asumate odată cu semnarea Acordului de Asociere cu UE;
- Sporirea cerințelor prudențiale în vederea eliminării activelor toxice din întreg sectorul bancar;
- Reformatarea Comitetului Național pentru Stabilitatea Financiară, astfel încât responsabilitățile acestuia să nu se suprapună cu cele ale BNM și CNPF, iar rolul acestuia să fie limitat la facilitarea comunicării între instituții în vederea prevenirii crizelor financiare;
- Accelerarea implementării prevederilor Acordului de Asociere UE – Republica Moldova, inclusiv capitolul servicii financiare. În acest sens este importantă adoptarea unui plan calendaristic privind acțiunile restante și cele rămase după modelul Ucrainei sau Georgiei.

## **9. Asigurarea unei investigații minuțioase și imparțiale privind cazurile de fraudă depistate în sistemul bancar în 2014, cu obiectivul de restabilire a fondurilor deviate și pentru a-i aduce pe cei responsabili în fața justiției.**

### **Sinteza progresului general**

---

*Din cele 2 acțiuni monitorizate, 1 a fost realizată fără deficiențe și 1 realizată cu deficiențe. Totodată, ambele acțiuni nu au termene limită de realizare, având un caracter permanent.*

---

Investigația privind fraudele bancare derulează lent și fără rezultate financiare importante până în prezent. Ancheta demarată de Procuratura Generală se desfășoară într-un mod mai mult netransparent, nefiind clar câte dosare au fost trimise în judecată, cine sunt exact persoanele vizate și pentru ce fapte. Totuși, este de apreciat demararea celei de-a doua faze privind investigațiile companiei Kroll. Aceasta presupune o investigație mai detaliată, precum și implementarea unei strategii de recuperare a activelor dispărute din cele trei bănci.

### **Sinteza acțiunilor individuale**

Acțiunea	Termen	Etapa
----------	--------	-------

<b>9.1. BNM va oferi tot suportul necesar investigației Kroll cu scopul de a recupera fondurile deturnate.</b>	<b>În curs de desfășurare</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
--	-------------------------------	---------------------------------

BNM menține un dialog continuu cu compania Kroll și compania juridică internațională "Steptoe and Johnson" în vederea continuării investigației privind fraudele bancare și recuperarea fondurilor deturnate. De asemenea, se urmărește elaborarea și implementarea unui plan eficient de investigație și o strategie de recuperare a activelor în folosul Republicii Moldova. Totuși, ținând cont de faptul că investigațiile lansate de compania Kroll nu sunt publice, anumite rezultate sau acțiuni întreprinse nu au putut fi evaluate în procesul monitorizării Foii de parcurs.

<b>9.2. Procuratura Generală va asigura avansarea în timp util a cazurilor în instanțele de judecată și executarea rapidă a cererilor de asistență juridică internațională expediate în adresa autorităților competente din Letonia, Federația Rusă și Statele Unite ale Americii.</b>	<b>În curs de desfășurare</b>	<b>Realizat cu deficiențe</b>
--	-------------------------------	-------------------------------

Procuratura Generală a demarat o anchetă extinsă în vederea determinării tuturor persoanelor implicate, precum și circuitul banilor în cazul fraudelor din sistemul bancar. De asemenea, Procuratura Generală întreprinde măsuri pe lângă autoritățile mai multor state pentru identificarea întregului lanț al tranzacțiilor financiare cu fondurile deturnate din cele trei bănci lichidate. Totuși, investigațiile purtate de Procuratura Generală se desfășoară într-un mod mai degrabă netransparent, fapt ce face imposibilă evaluarea acestora. Mai mult ca atât, nu se cunoaște care exact dintre procesele pe rol se referă la fraudele din sectorul bancar și care sunt toate persoanele vizate în aceste dosare. Totodată, din informațiile prezentate de către CNA și Procuratură privind dosarele aflate pe rol, suma fondurilor deturnate pentru care se cunosc beneficiarii ar fi de cca. 1,7 miliarde MDL (50,8 milioane EUR și 375 milioane MDL în cazul lui Platon, și 321 milioane MDL în cazul lui Filat). Despre anchetele referitoare la restul sumelor nu se cunoaște nimic, iar informația prezentată de către Ministerul Finanțelor nu include deocamdată aceste sume.

#### **Pașii următori și recomandări prioritare:**

- Asigurarea unei investigații minuțioase a fraudelor din sistemul bancar pentru a-i aduce pe cei responsabili în fața justiției și de a recupera fondurile deturnate.
- Accelerarea investigațiilor demarate de procurori pe marginea fraudelor bancare, precum și a dialogului cu partenerii din statele în care au fost transferate fondurile respective. Menținerea unui dialog constructiv între toți actorii implicați: BNM, Procuratură, compania Kroll.
- Transparentizarea, în limitele legale, a desfășurării urmăririi penale pentru investigarea fraudelor bancare. Informarea publicului larg va duce la creșterea încrederii opiniei publice asupra corectitudinii măsurilor întreprinse.
- Asigurarea eliminării oricăror forme de expunere și interacțiune dintre „companiile offshore” și băncile comerciale, or anume acesta a fost un element esențial care a stat la baza disimulării fondurilor deturnate din băncile comerciale lichidate.

## **10. Restabilirea unui mediu de afaceri și investițional stabil**

### **Sinteza progresului general**

*Din cele 10 acțiuni monitorizate, 8 au fost realizate fără deficiențe, 1 realizată cu deficiențe, iar 1 nu au fost realizată.*

În general, acțiunile incluse în acest capitol au drept scop crearea cadrului normativ ce ar favoriza mediul de afaceri și se referă la adoptarea noilor legi, elaborarea proiectelor de

acte legislative, aprobarea de către Guvern a documentelor cu caracter strategic sau actualizarea planurilor de acțiuni. Deși, în mare parte, acțiunile incluse în compartiment au fost efectuate, realizarea acestora a durat mai mult comparativ cu termenele stabilite în Foaiă de parcurs. Mai mult ca atât, ținând cont de faptul că aceste acțiuni sunt orientate pe termen lung, efectele imediate fie sunt mici, fie sunt greu de cuantificat. În perioada implementării Foii de parcurs nu s-a atestat o dinamizare a activității economice, iar mediului de afaceri continuă să întâmpine o serie de constrângeri. Din contra, în prima jumătate a anului 2016, și în particular în trimestrul doi, când s-au realizat prevederile Foii de parcurs, indicatori ce reflectă starea mediului de afaceri și-au continuat evoluția nefastă începută în 2015:

- după o creștere minoră cu 0,6% în 2015, producția industrială a mai crescut cu 1,1% f-a-p în T1:2016, iar în T2:2016 a scăzut cu 1%;
- deși se atestă o anumită temperare, volumul mărfurilor transportate continuă să se micșoreze. Astfel, în 2015 contractarea a constituit 13,5%, iar în T1:2016 și T2:2016 s-au înregistrat descreșteri cu 13,6% f-a-p și, respectiv, cu 10,9% f-a-p.
- scăderea investițiilor finanțate de sectorul privat și populație cu 6,4% în 2015 a fost urmată de o diminuare cu 19,4% f-a-p în T1:2016 și o contractare cu 12,2% f-a-p în T2:2016.

### Sinteza acțiunilor individuale

Acțiunea	Termen	Etapa
<p><b>10.1. Modificarea cadrului legislativ existent în vederea îmbunătățirii mediului de afaceri, inclusiv:</b></p> <p><b>a. Modificarea Legii nr.451-XV din 30.07.2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător;</b></p> <p><b>b. Modificarea Legii nr.235-XVI din 20.07.2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător;</b></p> <p><b>c. Modificarea Legii nr. 131 din 08.6.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător pentru a reduce numărul de controale și inspecții;</b></p> <p><b>d. Modificarea Legii privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător și a Legii privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător.</b></p> <p><b>e. Proiectul de lege privind modificarea Legii privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali (art. 2, 4, 5 și 7) și a Legii privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător;</b></p> <p><b>f. Legea metrologiei;</b></p> <p><b>g. Legea cu privire la standardizare.</b></p>	<p><b>martie-aprilie 2016</b></p>	<p><b>Realizat cu deficiențe</b></p>

În mare parte legile au fost adoptate, însă pentru unele din ele pot fi pot fi evidențiate anumite curențe:

- Legea privind modificarea Legii privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali și a Legii privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător. Proiectul are drept scop eficientizarea funcționării ghișeului unic la înregistrare, precum și stabilirea unui tarif unic pentru procedurile de înregistrare. De asemenea, legea prevede extinderea „atribuțiilor” ghișeului unic și transformarea acestuia într-un mecanism prin care organul înregistrării de stat acordă consultații, oferă asistență și furnizează informații către agentul economic. Printre eventualele beneficii ale implementării legii se numără: reducerea timpului și eforturilor suportate de agenții



economici în procesul înregistrării și reducerea posibilității de corupere;

- Legea Metrologiei și Legea standardizării naționale – reprezintă acte legislative adoptate în contextul implementării Acordului privind DCFTA. Aceste legi au drept scop crearea cadrului legal armonizat la Acquis-ul comunitar ce va permite ulterioara implementare a altor directive europene. Astfel, se va stabili un nou cadru de funcționare în domeniul metrologiei și a standardizării, ce ar facilita ralierea agenților economici din Republica Moldova la practicile europene. Totuși, în contextul neadoptării legislației secundare în întregime (vezi Acțiunea 10.2), implementarea actelor legislative în cauză va fi defectuoasă;
- Nu au fost elaborate modificări la Legea nr.235-XVI din 20.07.2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, însă în ședința din 27.04.2016 s-a aprobat HG privind modificarea și completarea unor Hotărâri ale Guvernului în conformitate cu Legea nr.235-XVI din 20.07.2006, iar scopul acestei decizii este perfecționarea mecanismului de elaborare a AIR și consolidarea procesului AIR. Printre beneficiile acestui document se numără: simplificarea procedurii de elaborare a AIR și sporirea transparenței procesului AIR.
- Modificarea Legii nr.451-XV din 30.07.2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător - proiectul prevede racordarea legii la Codul transporturilor. Prin actul normativ s-a introdus licențierea pentru activitatea de transport rutier contra cost pentru un termen de 8 ani. Această modificare favorizează transportatorii, însă apar unele probleme la eliberarea licenței, deoarece Camera de Licențiere solicită documente adiționale privind obiectul transportării;
- Legea privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător și a Legii privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător presupune dezvoltarea principiilor de reglementare prin acte permissive. Prevederile incluse în această lege vor constitui o baza pentru viitorul proces de revizuire a actelor permissive, ce urmează să se realizeze prin: reducerea actelor permissive, înlocuirea acestora cu alte mecanisme sau simplificarea la maxim a procedurilor de obținere a actelor permissive. Se planifică ca un prim pas spre revizuire va fi anularea a circa 100 de acte permissive;

Proiectul de lege neadoptat se referă la modificarea Legii nr. 131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător care a fost aprobat în cadrul ședinței Guvernului din 15.06.2016. Scopul proiectului este de a reduce numărul controalelor și a asigura proporționalitatea acestora. În acest sens, proiectul conține mai multe propuneri, printre care: reducerea numărului documentelor utilizate în cadrul controalelor, efectuarea controlului doar în urma evaluării riscurilor, aplicarea măsurilor restrictive doar în cazul încălcărilor foarte grave, extinderea prevederilor legii privind controlul de stat asupra domeniului fiscal și vamal, oferirea priorității documentelor electronice, asigurarea conexiunii dintre documentele aferente controalelor și Registrul de stat al controalelor. În cazul implementării acestei legi există o problemă ce se referă la lipsa surselor necesare pentru îmbunătățirea Registrului de stat și extinderea posibilităților acestuia.

<b>10.2. Ministerul Economiei va elabora legislația secundară necesară referitoare la legile adoptate recent:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- <b>Legea cu privire la supravegherea pieței;</b></li><li>- <b>Legea cu privire la drepturile consumatorilor și încheierea contractelor;</b></li><li>- <b>Legea metrologiei;</b></li><li>- <b>Legea cu privire la standardizare.</b></li></ul>	<b>aprilie-mai 2016</b>	<b>Nerealizat</b>
---	-------------------------	-------------------

Realizarea acțiunii 10.2 rezidă din adoptarea actelor legislative prevăzute în punctul 10.1, precum și unor legi votate anterior. Deși, în unele cazuri legislația primară a fost adoptată în timp util, acțiunile din acest compartiment nu au fost realizate integral. Din acest motiv vor exista dificultăți în implementarea legislației primare. Principala cauză a nerealizării acțiunilor incluse la acest punct se referă la alocarea unei perioade prea scurte de timp

pentru elaborarea actelor vizate, care au o complexitate sporită.

În total trebuiau aprobate 10 acte normative, ce au drept scop asigurarea bunei funcționări în următoarele sectoare: supravegherea pieții, metrologia și standardizarea. La ședința guvernului din 13.06.2016 au fost aprobate doar 3 acte normative: „HG cu privire la Consiliul coordonator pentru protecția consumatorilor și supravegherea pieței”, „HG cu privire la Regulamentul pentru organizarea și funcționarea Institutului de Standardizare din Moldova” și „HG cu privire la aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Institutului Național de Metrologie”. De asemenea, pe data de 13.07.2016 în cadrul ședinței Grupului de lucru pentru reglementarea activității de întreprinzător au fost discutate 4 proiecte de Hotărâri de Guvern ce se referă la: metodologia de evaluare a riscurilor pentru produsele nealimentare, aprobarea gradelor de risc privind produsele nealimentare, regulamentul de funcționare a sistemului de schimb de informații privind produsele periculoase și regulamentul de conlucrare dintre autoritățile de supraveghere a pieții și Serviciul Vamal. Alte 3 proiecte de acte normative prin care urmează să fie stabilite tarifele pentru serviciile prestate de Institutul Național de Metrologie și de Institutul de Standardizare și să fie ajustată Lista oficială a mijloacelor de măsurare și a măsurărilor metrologice legale sunt în proces de elaborare.

<b>10.3. Relansarea de către Guvern a procesului de privatizare</b>	<b>În curs de desfășurare</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
<p>Privatizarea se desfășoară continuu, iar intensitatea acestui proces variază. În acest context, era oportun ca în denumirea acțiunii să se facă referire la organizarea unei noi/unor noi runde de privatizări.</p> <p>Agenția Proprietății Publice a desfășurat o rundă de privatizare a bunurilor din proprietate publică în perioada februarie – aprilie 2016. Comunicatele informative privind bunurile expuse la privatizare au fost publicate în Monitorul Oficial nr. 38-42 din 19.02.2016 și au fost plasate pe pagina web a Agenției Proprietății Publice. În această rundă au fost propuse spre privatizare bunuri în valoare de 1,76 miliarde MDL, însă au fost vândute active în sumă de doar 313 milioane MDL. Astfel veniturile încasate reprezintă doar 17,8% din valoarea totală a bunurilor propuse spre privatizare.</p> <p>De menționat că, o parte din active au fost tranzacționate la valori mai mici decât prețurile inițiale. Drept urmare, veniturile au fost mai mici cu circa 2,7% comparativ cu încasările ce puteau fi obținute din tranzacționarea bunurilor la prețurile inițiale. De exemplu, vânzarea la prețurile inițiale a titlurilor de participare deținute de la societățile pe acțiuni: „Amelioratorul”, „Aeroport Catering” și „Magazinul Universal Central „UNIC” ar fi adus statului un venit de 267,1 milioane MDL, însă tranzacționarea la prețuri reduse a permis acumularea doar a unei sume de 258,3 milioane MDL. Totuși, vânzarea celorlalte bunuri: Centrul cu rețele ingineresti din Horodiște (raionul Călărași), Centrul comercial din Dezghingea (raionul Comrat), Hotelul „Zarea” (or. Chișinău) și „Întreprinderea de reparare și exploatare auto” s-a realizat la prețuri mai mari decât prețurile inițiale.</p> <p>Pentru perioada 8 iulie – 23 septembrie 2016 Agenția Proprietății Publice organizează o nouă rundă de privatizări, iar la vânzare au fost expuse active ale statului în valoare de aproximativ 1,46 miliarde MDL.</p>		
<b>10.4. Ministerul Economiei va actualiza foaia de parcurs pentru ameliorarea competitivității în Republica Moldova.</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>

Acest exercițiu era planificat pentru luna martie 2016, însă efectiv a fost realizat în cadrul ședinței Guvernului din 27.04.2016. Foaia de parcurs conține matricea de politici, realizarea căreia ar trebui să sporească competitivitatea economiei naționale. De asemenea, unul dintre scopurile Foi de parcurs constă în consolidarea capacităților economice ale Republicii Moldova pentru implementarea cu succes a Acordului privind zona de liber schimb cu UE.

Gradul de implementare a documentului dat a fost de 49% în anul 2014, iar în 2015 s-a atins un rezultat de 54%. Principalele cauze invocate ce au determinat realizarea modestă a obiectivelor propuse: insuficiența surselor financiare necesare și neconcordanța în delegarea responsabilităților către instituțiile publice. De altfel, în viitor aceleași cauze, de asemenea, ar putea afecta implementarea Foi de parcurs.

<b>10.5. Ministerul Economiei va promova inițiativa legislativă privind stabilirea caracterului consultativ pentru controalele de stat efectuate la întreprinderile mici și mijlocii pe parcursul a 3 ani de la înființarea întreprinderilor în cauză.</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
--	--------------------	---------------------------------

Prevederea privind caracterul consultativ al controalelor de stat pentru IMM face parte din proiectul legii cu privire la IMM. Proiectul legii a fost aprobat în cadrul ședinței Guvernului din 30.03.2016 și a fost adoptat în Legislativ pe 21.07.2016. În linii generale, această prevedere va favoriza activitatea IMM-urilor.

<b>10.6. Guvernul va lansa și efectua un studiu privind sondajul de inspecție (cu privire la fezabilitatea controalelor efectuate de autoritățile publice responsabile cu atribuții de control ale statului).</b>	<b>martie-mai 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
---	------------------------	---------------------------------

Studiul a fost realizat cu suportul Băncii Mondiale. Rezultatele cercetării au fost prezentate Guvernului. În baza concluziilor studiului au fost formulate propuneri ce s-au regăsit în proiectul de modificare a Legii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător. Totuși recomandările care derivă din studiu au rămas „pe hârtie” și nu au fost implementate, deoarece Legea privind controlul de stat nu a fost modificată.

<b>10.7. Guvernul va consolida capacitățile Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, prin numirea directorului ANSA.</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
--	--------------------	---------------------------------

Gheorghe Gaberi a fost numit în funcție de șef al ANSA în baza HG nr. 32 din 02.03.2016. Desemnarea noului șef al ANSA s-a realizat fără abateri de la legislație. În pofida faptului că numirea noului șef a avut o anumită tentă politică, domnul Gaberi are o bogată experiență în domeniu și profilul său profesional este compatibil cu funcția de șef al ANSA.

<b>10.8. Guvernul va aproba noua Strategie Națională de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor pentru 2016-2020.</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
--	--------------------	---------------------------------

În cadrul ședinței Guvernului din 02.03.2016 a fost aprobată Strategia Națională de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor pentru anii 2016-2020. Aprobarea acestui document era imperativă, în condițiile în care vechea strategie a expirat în 2015, iar Republica Moldova nu a înregistrat progrese în atragerea investițiilor, iar accesarea piețelor externe continuă să fie anevoioasă. Obiectivul principal al noii Strategii este valorificarea potențialului de export al Republicii Moldova, preponderent prin atragerea investițiilor, atât a celor străine, cât și a celor autohtone. Implementarea strategiei ar permite o mobilizare mai eficientă a capacităților investiționale în vederea sporirii exportului și, implicit, a stimulării creșterii economice.

<b>10.9. Guvernul va aproba Planul de acțiuni pentru 2016-2018 privind implementarea Strategiei reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător pentru 2013-2020.</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
---	------------------------	---

În mare parte, acțiunile din Plan se referă la revizuirea cadrului de reglementare a activității de antreprenoriat în vederea perfecționării acestora și reducerea poverii pentru mediul de afaceri. Punctul slab al Planului ține de neacoperirea financiară a unor măsuri. Pentru sporirea capacităților unor autorități de reglementare, prin implementarea unor soluții tehnologice și comunicaționale nu este prevăzută acoperire din sursele bugetare. Deși, în nota informativă aferentă documentului se menționează că pentru realizarea acestor măsuri se așteaptă susținerea financiară a organizațiilor internaționale, o probabilă lipsă a finanțării ar putea crea riscuri pentru implementarea Planului de Acțiuni.

<b>10.10. Ministerul Economiei va elabora proiectul de lege cu privire la întreprinderile de stat și cele municipale cu scopul de a ajusta normele de gestionare corporativă la cele mai bune practici de management ale proprietății publice.</b>	<b>aprilie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
--	-------------------------	---

Proiectul de lege a fost transmis cu întârziere către Guvern. Statutele întreprinderilor municipale, bazate pe prevederile HG cu privire la aprobarea Regulamentului-model al întreprinderii municipale nr.387 din 06.06.1994, conțin mai multe omisiuni ce țin de reflectarea insuficientă a atribuțiilor fondatorului la numirea și eliberarea din funcție a administratorului sau a modului de utilizare a profitului net. Prin această lege se dorește eliminarea acestor lacune juridice. Totodată, scopul general al proiectului este de a uniformiza politicile publice în materie de administrare a întreprinderilor de stat și a celor municipale și de a racorda administrarea companiilor publice la normele generale de guvernare corporativă.

#### **Pașii următori și recomandări prioritare:**

- Urgentarea adoptării proiectelor de legi ce ar favoriza mediul de afaceri și aprobarea actelor normative secundare aferente legilor recent adoptate (Legea privind metrologia, Legea privind standardizarea națională și Legea privind supravegherea pieții).
- Includerea în documente a măsurilor ce au o acoperire financiară certă și eficientizarea comunicării între instituțiile de stat în procesul elaborării acestora.
- Reformarea structurilor de stat, astfel încât acestea să poată oferi servicii publice de calitate. Problema de bază în implementarea legislației se referă la calitatea și capacitățile reduse ale instituțiilor publice, iar în acest context este diminuată propagarea efectelor pozitive asociate aplicării actelor legislative/normative.
- Implementarea noului Acord OMC cu privire la facilitarea comerțului, fapt ce va conduce la fluidizarea comerțului regional și internațional prin reducerea costurilor tranzacționare, dar și optimizarea fluxului transfrontalier.
- Transparentizarea procesului de selectare prin concurs a managerilor întreprinderilor de stat și asigurarea accesului public la rapoartele privind activitatea întreprinderilor de stat.
- Pentru a stimula implementarea incluzivă a standardelor de către agenții economici e nevoie de creat o platformă extinsă de dialog, din care să facă parte reprezentanții mediului de afaceri și ai instituțiilor ce gestionează infrastructura calității (INM, INS și Centrul Național de Acreditare MOLDAC).

## **11. Sporirea transparenței și condițiilor investiționale în sectorul energetic**

### **Sinteza progresului general**

*Din cele 5 acțiuni monitorizate, 4 au fost realizate fără deficiențe și 1 realizată cu deficiențe.*

Acțiunile realizate în sectorul energetic au creat anumite premise pentru îmbunătățirea transparenței instituționale și a stimulării investițiilor, prin adoptarea unei legislații noi, organizarea unei agende clare pentru calendarul reformelor în sector și lansarea procesului de auditare a regulatorului. Cu toate acestea, rezultate tangibile în sporirea transparenței și investițiilor vor apărea doar atunci când guvernanta în domeniul energetic și aplicarea cadrului legal vor fi eficace și complet transparent, iar factorul politic va fi eliminat definitiv.

Parlamentul a adoptat noua legislație privind energia electrică și gazele naturale, care permite transpunerea prevederilor Pachetului Energetic III și a primit, în linii generale, un aviz pozitiv din partea Comunității Energetice și cea a partenerilor de dezvoltare. În baza noii legislații Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică (ANRE) a adoptat o Foaie de parcurs pentru liberalizarea pieței energetice (luna iulie), planificată pentru perioada 2016-2018.

Ca urmare a aranjamentului stabilit de Ministerul Economiei și distribuitorul Red Union Fenosa SA, în luna iunie 2016, a fost stabilit Mecanismul de recuperare a abaterilor tarifare din sectorul energetic, ce va fi implementat de către ANRE. Totodată, ca urmare a demersului făcut de partea moldovenească, Secretariatul Comunității Energetice a inițiat procesul de evaluare a competențelor și capacităților ANRE deja în luna iulie.

Unica acțiune realizată cu deficiențe serioase ține de reînnoirea contractului cu furnizorul de energie electrică Energokapital, care are printre fondatori firme "off-shore". Contractul semnat prevede un preț mai mic decât cel oferit de către aceeași companie în 2016 (4,89 cenți pentru kW/h față de 6,795 kW/h), dar transparența redusă legată de rezultatele concursului și excluderea ofertei propuse de furnizorul ucrainean (DTEK Energo) ridică anumite semne de întrebare. Mai mult ca atât, prelungirea contractului cu Energokapital până în martie 2017 subminează securitatea energetică a țării. Prin intermediul acestuia sporește dependența Moldovei față de Rusia, nu doar pe partea livrărilor de gaze naturale, dar și la furnizarea energiei electrice produse la Centrala de la Cuciurgan, deținută de compania rusă Inter RAO UES.

### Sinteza acțiunilor individuale

Acțiunea	Termen	Etapa
<b>11.1. Parlamentul va adopta legile noi privind energia electrică și gazele naturale în corespundere cu pachetul III energetic (Directivile 2009/72/EC și 2009/73/EC).</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>

Legea privind energia electrică și cea privind gazele naturale au fost adoptate în a doua lectură pe 27.05.2016 și au intrat în vigoare pe 8.07.2016. Potrivit notelor informative publicate pe pagina Parlamentului, cele două legi transpun parțial prevederile Pachetului Energetic III.<sup>32</sup> Noile legi creează premise pentru liberalizarea pieței energiei electrice și a gazelor naturale, atragerea investițiilor în piața electroenergetică și a gazelor naturale, consolidarea regulatorului din domeniu, și stipulează condițiile legale și tehnice pentru facilitarea interconectării cu piața energetică europeană, prin intermediul României.

Proiectul legii privind energia electrică fost elaborată pe parcursul anului 2014, prin

<sup>32</sup> Pachetul Energetic III include următoarea legislație europeană: *Energie electrică*: Directiva nr. 2009/72/CE privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice; Regulamentul nr. 714/2009 privind condițiile de acces la rețea pentru schimburile transfrontaliere de energie electrică; *Gaze naturale*: Directiva nr. 2009/73/CE privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale; Regulamentul (CE) nr. 715/2009 privind condițiile de acces la rețele pentru transportul gazelor naturale.

implicarea instituțiilor și a actorilor relevanți din sector (Ministrul Economiei, ANRE, operatori etc.), cu participarea experților Secretariatului Comunității Energetice, cu asistența tehnică externă (UE, USAID). Legea va prevedea o mai bună organizare și reglementare a sectorului energiei electrice. Ca urmare a implementării noii legi, sunt creați stimulente pentru dezvoltarea concurenței pe piața energetică și atragerea unor noi participanți (racordarea producătorilor de energie regenerabilă). Investiții semnificative urmează să fie direcționate spre dezvoltarea infrastructurii sistemului energetic prin intermediul planurilor de dezvoltare, care devin obligatorii pentru operatorii rețelelor de transport, de sistem și de distribuție.

De asemenea, noua Lege extinde atribuțiile ANRE, care urmează să desfășoare activități de monitorizare și certificare a operatorilor de transport și de sistem. Sunt oferite condiții pentru liberalizarea, o mai bună integrare a participanților de pe piață (producători, furnizori, distribuitori, consumatori etc.) și extinderea sectorului electroenergetic, inclusiv interconectarea cu piața energetică europeană, inclusiv prin aderarea la rețeaua europeană a operatorilor de sistem de transport (ENTSO-E).

Noul cadru legal creează premisele necesare pentru a garanta aprovizionarea mai sigură cu energie electrică pentru consumatorii finali, la tarife reale, transparente, previzibile, nediscriminatorii și justificate, asigurând servicii de calitate, inclusiv serviciul universal. Pe lângă aceasta, consumatorii vor trebui să suporte anumite costuri derivate din costurile întreprinderilor electroenergetice pentru realizarea programelor de dezvoltare, care ar putea duce la o majorare a tarifului de până la 1,28% (0,02 lei/kW) în următoarea perioadă.

Totodată, Legea include anumite specificări imprecise legate de regularitatea activității de control și monitorizare a ANRE. La fel, sunt prezente unele prevederi vagi (precum în Art. 7 p.2(f) "aprobare cu suficient timp înainte") legate de perioada în care sunt aprobate metodologiile tarifare de către ANRE înainte de intrarea lor în vigoare. Acest aspecte vor trebui să fie precizate în regulamentele tehnice care urmează să fie elaborate de către ANRE în contextul realizării Foii de parcurs pentru liberalizarea pieței energetice. Printre alte aspecte importante care includ anumite neajunsuri se numără și prevederea privind raportul de monitorizare al securității aprovizionării cu energie electrică (Art. 4 p.3), pe care ANRE trebuie să-l realizeze doar o dată la doi ani. În condițiile insecurității energetice existente în Moldova, un asemenea raport este necesar cel puțin o dată pe an și nu doar pentru energia electrică, dar și pentru sectorul gazelor naturale.

Proiectul legii privind gazele naturale adoptat în Parlament include prevederi care odată implementate pot contribui la funcționarea mai eficientă, transparentă, competitivă și sigură a sectorului gazelor naturale, asigurând o piață integrată mai puternic pe interior, dar și interconectată pe exterior cu piața europeană.

Noua lege definește statutul consumatorului vulnerabil și introduce conceptul de contracte tip "take-or-pay"<sup>33</sup>. O serie de prevederi clarifică independența ANRE față de factorul politic (Guvern, Parlament etc.), dar și precizează termenii legați de consultarea actelor aprobate de ANRE<sup>34</sup>. Legea prevede măsuri mai clare legate de promovarea concurenței pe piața gazelor naturale. Astfel, ANRE are atribuția de a monitoriza respectarea concurenței în sector și de a sesiza Consiliul Concurenței în cazul constatării anumitor activități anticoncurențiale. De asemenea, Legea solicită respectarea cerințelor privind protecția mediului, în particular în privința impactului rețelelor de transport al gazelor naturale asupra mediului.

---

<sup>33</sup> Contract de tip „take-or-pay” - contract de procurare sau de vânzare a gazelor naturale prin care cumpărătorul este obligat să plătească pentru volumul de gaze naturale contractate, indiferent dacă volumul respectiv de gaze naturale a fost sau nu consumat de cumpărător

<sup>34</sup> Art. 9 p (4), Prin derogare de la Legea privind transparența în procesul decizional, pe pagina electronică a Agenției se publică, cu cel puțin 5 zile lucrătoare înainte de data preconizată pentru ședința Consiliului de administrație

Ambele legi prevăd competențe largi pentru ANRE, de aceea, sunt necesare eforturi suplimentare, urgente, pentru a asigura independența deplină și a consolida capacitățile instituționale ale Agenției.

Adoptarea celor două legi corespunde cu obligațiile asumate de către Moldova în calitate de membru al Comunității Energetice, dar și cu prevederile Acordului de Asociere în domeniul sectorului energetic. Totuși, acestea au fost adoptate cu o întârziere de mai mult de un an, față de angajamentul făcut (până la 01.01.2015), ca urmare a perioadei electorale din 2014 și a instabilității politice ulterioare.

<b>11.2. Ministerul Economiei va semna contracte noi de furnizare a energiei electrice în condiții mai favorabile, începând cu 01.04.2016</b>	<b>aprilie 2016</b>	<b>Realizat cu deficiențe</b>
---	-------------------------	---------------------------------------

În luna martie 2016, a fost semnat un contract nou de furnizare a energiei electrice cu compania Energokapital, prețul propus pentru energia electrică fiind cu 28% mai mic decât cel anterior (4,89 cenți pentru kW/h față de 6,795 kW/h). Noul contract este stabilit pentru perioada 1 aprilie 2016 - 31 martie 2017.

E important de evidențiat că furnizorul de energie cu care a fost prelungit contractul reprezintă o companie ai căror fondatori provin din regiunea transnistreană și zone „offshore”.<sup>35</sup> Compania dată achiziționează energia electrică produsă de Centrala de la Cuciurgan, pe baza gazului natural rusesc neachitat de către partea transnistreană, care în final duce la majorarea datoriilor MoldovaGaz față de concernul rus Gazprom (datorie de circa 5 miliarde USD). Din acest considerent, decizia Ministerului Economiei de a favoriza oferta propusă de Energokapital și de a respinge oferta furnizorului ucrainean DTEK Energo este dubioasă. Mai mult ca atât, compania ucraineană ar fi propus un preț de 4,7 cenți kW/h, ceea ce e cu circa 0,2 cenți per kW/h mai puțin decât prețul oferit de către Energokapital.

Decizia de a prelungi contractul cu furnizorul din regiunea transnistreană trezește nedumeriri și din considerentul că Energokapital reprezintă o companie cu reputație controversată, acuzată de deturnări de fonduri, inclusiv în regiunea transnistreană. În plus, compania dată face presiuni asupra ÎS “Energocom” prin intermediul instanțelor de judecată, solicitând achitarea unei datorii și penalități de circa 350 de milioane MDL. Reprezentanții companiei au lansat, de asemenea, amenințări privind stoparea furnizării de energie electrică, dacă Energocom nu le achită pretinsele datorii.

Pentru a elimina riscurile evidente pentru securitatea energetică a țării, trebuie asigurată o transparență exhaustivă pe marginea contractului semnat cu Energokapital, cu eventuala publicare a contractului, dar și a prezentării ofertei propusă de către furnizorul ucrainean. Modificări importante sunt necesare în legislație pentru a interzice semnarea contractelor în domeniul energetic și alte sectoare strategice cu întreprinderi, care au printre fondatori companii „offshore”. În fine, toate negocierile privind contractele semnate în domeniul energetic trebuie să fie realizate în mod transparent și cu acces larg la informația de interes public, care vizează securitatea națională a țării.

<b>11.3. Agenția Națională de Reglementare în Energetică va stabili mecanismul de recuperare a abaterilor tarifare acumulate în sectorul energiei electrice și va asigura implementarea acestuia</b>	<b>aprilie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
--	-------------------------	---

Guvernul Republicii Moldova a ajuns la un acord pe 03.06.2016 cu distribuitorul Red Union

<sup>35</sup> Compania EnergoKapital are doi fondatori. Primul este firma „Bas Market” înregistrată la Tiraspol (30 iulie 2014), care are alți doi fondatori – compania „Intercom Management LTD” din Beliz și Iurie Dzețul, persoană care ar fi apropiată de șeful administrației de la Tiraspol, Evgheni Șevciuc. Al doilea fondator este firma off-shore „Ornamental Art Limited”, înregistrată în Hong Kong.

Fenosa SA. privind recuperarea datoriilor, acumulate în baza devierilor dintre prețul de achiziționare a energiei electrice și neajustarea corespunzătoare a tarifelor de către ANRE în decursul anului 2015. În baza aranjamentului stabilit, s-a convenit că suma devierilor tarifare (circa 1,7 miliarde MDL) va fi recuperată prin ajustarea tarifelor începând cu 1 ianuarie 2017, timp de 4 ani.<sup>36</sup>

Discuțiile pe marginea disputei dintre Guvern și Red Union Fenosa au fost facilitate de către Dirk Buschle, Directorul Adjunct al Secretariatului Comunității Energetice.<sup>37</sup> Ca urmare a medierii asigurate de către Comunitatea Energetică, a fost evitat un caz de arbitraj împotriva Moldovei în cadrul Centrului Internațional pentru Reglementarea diferendelor referitoare la Investiții din cadrul Băncii Mondiale. Potrivit ANRE<sup>38</sup>, mecanismul de recuperare a devierilor tarifare la energie electrică stabilit de aceasta reiese strict din aspectele aranjamentului din 03.06.2016. Hotărârea privind stabilirea mecanismului dat nu este însă accesibilă pe pagina Agenției.

<b>11.4. Parlamentul și Guvernul va lansa consultări cu Comunitatea Energetică și partenerii pentru dezvoltare pentru o evaluarea independentă externă a Agenției Naționale de Reglementare în Energetică, competențelor și capacităților acesteia în vederea consolidării independenței Agenției.</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
--	------------------------	---

Președintele Parlamentului și Prim-ministrul au transmis o solicitare către Secretariatul Comunității Energetice pe 20.04.2016. Secretariatul Comunității Energetice a confirmat recepționarea solicitării și și-a exprimat disponibilitatea de a oferi asistența necesară pentru evaluarea ANRE. Președintele Parlamentului și Prim-ministrul au transmis o solicitare către Secretariatul Comunității Energetice pe 20.04.2016. Secretariatul Comunității Energetice a confirmat recepționarea solicitării și și-a exprimat disponibilitatea de a oferi asistența necesară pentru evaluarea ANRE. În luna iulie, reprezentanții Secretariatului au desfășurat activități de evaluare la Chișinău.<sup>39</sup> Deja în luna septembrie, Secretariatul a publicat raportul<sup>40</sup> în care analizează aspectele legale, de guvernare în domeniul energetic, instituționale, de transparență și altele. Raportul identifică o serie de probleme ce țin de activitatea ANRE: caracterul vag al legislației în legătură cu forma de organizare a ANRE; caracterul netransparent al numirii conducerii Agenției; clauze legale imprecise care permit abuzuri la demiterea directorilor ANRE; vulnerabilitățile financiare ale Agenției; lipsa unui sistem de control și echilibrare (“checks and balances”) privind activitatea ANRE; probleme majore legate de transparența în procesul decizional și deschidere redusă față de societatea civilă și alți actori din sectorul energetic prezenți în țară, dar și deficiențe legate de capacitățile instituționale și de performanța ANRE. În raport sunt formulate recomandări de ordin legal și instituțional. Acestea vizează îmbunătățirea performanței Agenției, fortificarea independenței și capacităților acesteia, ameliorarea imaginii instituției în raport cu societatea civilă, operatorii din sector și partenerii externi, sporirea calității serviciilor livrate consumatorilor (tarife, reglementarea mai bună a actorilor din sectorul energetic), dar și pentru a consolida guvernarea energetică în țară.

<sup>36</sup> Ministerul Economiei, Comunicat de presă, 6 iunie 2016, <http://mec.gov.md/ro/content/ministerul-economiei-si-grupul-gas-natural-fenosa-au-semnat-un-aranjament-pentru>

<sup>37</sup> Energy Community Secretariat, Energy Community Secretariat welcomes settlement of dispute between Gas Natural Fenosa and Moldova, 6 June 2016, <https://www.energy>

<sup>38</sup> Potrivit răspunsului ANRE din 10.08. 2016 la scrisoarea Expert-Grup.

<sup>39</sup> Reprezentantul Secretariatului Comunității Energetice a avut o întrevvedere cu Denis Cenușa, expert asociat în cadrul Expert-Grup, pe parcursul lunii iulie 2016.

<sup>40</sup> Energy Community Secretariat Review, The National Energy Regulatory Authority of Moldova: Compliance, governance, independence and performance, 8 September 2016, [https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/DOCS/4302393/3BFF875481ED5527E053C92FA8C05594.pdf](https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/DOCS/4302393/3BFF875481ED5527E053C92FA8C05594.pdf).



<b>11.5. Agenția Națională de Reglementare în Energetică va elabora și va adopta o foaie de parcurs privind liberalizarea piețelor de gaze și energie electrică în vederea informării în mod corespunzător a populației, operatorilor și a altor părți interesate cu privire la termenele și etapele care urmează a fi parcurse.</b>	<b>martie-aprilie 2016</b>	<b>Realizată fără deficiențe</b>
--	----------------------------	----------------------------------

Foaia de parcurs privind liberalizarea pieței energetice a fost elaborată după adoptarea legislației privind energia electrică și gazele naturale și publicată pe pagina ANRE doar pe data de 8 iulie<sup>41</sup>. Documentul nu a trecut prin procedura de consultații publice. Agenția a explicat că procedura de consultare publică nu a fost aplicată, deoarece acțiunile și termenele de realizare a acțiunilor incluse sunt prevăzute în noua legislație cu privire la energia electrică și gazele naturale.<sup>42</sup>

În realitate, legile cuprind prevederi, care sunt reflectate în Foaia de parcurs privind liberalizarea pieței energetice, dar cele două legi nu specifică niciun termen (calendar) pentru realizarea acțiunilor.

Documentul este preconizat pentru perioada 2016-2018<sup>43</sup>, și conține acțiuni dedicate sectoarelor: energie electrică (27), gaze naturale (30), energie regenerabilă (3), energie termică (3), produse petroliere (1), alimentare cu apă și canalizare (1), inclusiv acțiuni multisectoriale (4). Majoritatea acțiunilor revin energiei electrice și gazelor naturale. Cele mai multe acțiuni stabilite pentru aceste sectoare țin de elaborarea de metodologii, regulamente, dar și acțiuni de certificare și desemnare a operatorilor.

Pentru sectorul energiei electrice sunt prevăzute elaborarea și a aprobarea a 18 acte noi din totalul de 27 de acțiuni, iar pentru sectorul gazelor naturale – 16 din 30 de acțiuni. Totodată, 10 acțiuni din 27 dedicate sectorului energiei electrice sunt prevăzute până la finele lui 2016 (6 acte noi), în timp ce în sectorul gazelor naturale - 10 din 30 de acțiuni (doar 3 acte noi). Asigurarea transparenței (prin consultări publice) în procesul de îndeplinire a acestor măsuri este o condiție esențială pentru a contribui la buna implementare a Foi de parcurs, inclusiv cu implicarea Secretariatului Comunității Energetice și a partenerilor de dezvoltare.

#### **Pașii următori și recomandări:**

- Introducerea unui mecanism pentru prevenirea licitațiilor netransparente. Elaborarea unui regulament clar privind procedurile de licitație în domeniul energetic, care să stabilească modul de organizare a licitațiilor, regulile de stabilire a criteriilor de selectare, procedura de deschidere a ofertelor, evaluarea ofertelor, termenii contractuali și alte aspecte. Adicional, pentru a spori transparența, licitațiile trebuie organizate cu participarea unor observatori internaționali. Regulamentul privind licitațiile în domeniul energetic trebuie să fie elaborat în paralel cu adoptarea noii Legi privind energetica, în prezent discutată în Parlament, cu susținerea partenerilor externi (Secretariatului Comunității Energetice, UE). Noul regulament trebuie să fie operațional până la finele anului și aplicat pentru viitoarele licitații de achiziționare a energiei electrice, având în vedere că în martie 2017 expiră contractul semnat cu Energocapital pentru furnizarea de energie electrică.
- Elucidarea și investigarea condițiilor în care Ministerul Economiei a desfășurat licitația privind achiziționarea energiei electrice de la furnizorul Energocapital pe aspecte de licitații truate și acțiuni concertate împotriva altor furnizori (DTEK Energo din Ucraina).
- Restricționarea relațiilor contractuale între întreprinderile cu acționarat de stat și agenții economici înregistrați în “zone offshore” în vederea securizării livrărilor de energie și a liberalizării pieții energetice cu atragerea unor agenți economici transparenți și credibili.
- Urgentarea implementării legislației secundare în domeniul gazului natural și a energiei

<sup>41</sup> Potrivit răspunsului ANRE din 10.08.2016 la scrisoarea Expert-Grup.

<sup>42</sup> Potrivit răspunsului ANRE din 10.08.2016 la scrisoarea Expert-Grup.

<sup>43</sup> Foaia de parcurs pentru liberalizarea sectorului energetic,

<http://anre.md/files/Acte%20Normative/program%20de%20reglementari%202016/Program%20de%20Reglementari%202016-2018.pdf>

electrice pe partea accesului transfrontalier la infrastructura de energie electrică și gaze naturale: (i) Regulamentul privind accesul la rețelele electrice de transport pentru schimburile transfrontaliere și gestionarea congestiilor (Art. 7, p. f, Legea cu privire la energia electrică din 27.05.2016); (ii) Regulamentul privind accesul la rețelele de transport al gazelor naturale și gestionarea congestiilor (Art. 7, p. i, Legea privind gazele naturale din 27.05.2016). Adoptarea ambelor regulamente este planificată de către ANRE până la finele lui 2016 (Foia de parcurs pentru liberalizarea sectorului energetic 2016-2018). Adoptarea acestor documente este esențială pentru avansarea proiectelor de interconectare cu România, atât pe partea gazelor naturale, cât și pe cea a energiei electrice.

- Elaborarea unui plan de acțiuni privind implementarea recomandărilor Raportului de evaluare a ANRE, publicat de către Secretariatul Comunității Energetice în septembrie 2016. Prioritățile majore țin de următoarele aspecte: (i) crearea unui mecanism transparent, apolitic și reprezentativ de numire a componentei organului de conducere a ANRE (directori), prevăzut explicit în Legea cu privire la energetică; (ii) adoptarea noii Legi cu privire la energetică care să precizeze modul de organizare a ANRE, care să stabilească proceduri clare de demitere a directorilor și să limiteze posibilitatea de reînnoire a mandatelor lor la o singură dată; (iii) asigurarea unei certitudini legale privind resursele bugetare ale ANRE; (iv) introducerea unui sistem de control și echilibrare (“checks and balances”) privind activitatea ANRE; (v) asigurarea unei transparențe maxime pe marginea deciziilor adoptate de ANRE, deschiderea Agenției față de public (consumatori) și îmbunătățirea performanței acesteia prin comunicare activă și activități de fortificare a capacităților instituționale.

## 12. Cooperarea cu societatea civilă

### Sinteza progresului general

*Toate cele 3 acțiuni monitorizate au fost realizate cu deficiențe.*

Acțiunile Foii de parcurs din acest capitol fac parte din angajamentele programate ale ultimelor patru Guverne în funcție ([Leancă2](#), [Gaburici](#), [Strelet](#), [Filip](#)). În același timp, toate cele trei acțiuni sunt angajamente restante ale [Strategiei](#) de dezvoltare a societății civile pentru anii 2012 – 2015. Din cele trei măsuri prevăzute în Foia de parcurs, două sunt menite să consolideze prezența sectorului necomercial în procesul de luare a deciziilor. Cea de-a treia măsură propune implementarea unui mecanism prin care persoanele fizice vor putea să direcționeze anual o parte din impozitul pe venit (2%) către organizațiile necomerciale și cultele religioase care desfășoară activități de utilitate publică. Prin această se urmărește fortificarea sustenabilității financiare a organizațiilor societății civile (OSC). Deși au fost luate măsuri la fiecare din cele trei acțiuni, niciuna nu este finală și în măsură să ducă la o realizare efectivă a obiectivului anunțat și anume implicarea societății civile în procesul decizional și asigurarea sustenabilității financiare a organizațiilor necomerciale și cultele religioase care desfășoară activități de utilitate publică.

### Sinteza acțiunilor individuale

Acțiunea	Termen	Etapa
<b>12.1. Guvernul va relansa. mecanismul de cooperare cu societatea civilă cu titlu permanent.</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Realizat cu deficiențe</b>

Inițial, acțiunea programată de către Guvern avea în vedere relansarea Consiliului Național de Participare (CNP). Ulterior Guvernul a renunțat la această inițiativă, inclusiv în urma solicitărilor reprezentanților societății civile adresate în acest sens. În cadrul conferinței naționale „[Colaborarea dintre Parlament și Societatea civilă](#)”, mai multe organizații neguvernamentale au adresat o [opinie](#) comună, prin care au apreciat drept ineficientă ideea unei entități instituționalizate menite să asigure cooperarea dintre autorități și societatea civilă în procesul decizional. Organizațiile semnatare au solicitat în schimb îmbunătățirea mecanismelor existente

de participare.

Drept rezultat, la 27.07.2016, Guvernul a aprobat o [Hotărâre](#) cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional. Documentul adoptat substituie o [altă hotărâre](#) de Guvern din anul 2010, care avea un obiect de reglementare similar. Potrivit [notei](#) informative, noul mecanism va fortifica capacitățile autorităților publice în procesul de consultare publică, fiind prevăzute elemente noi care ar contribui la îmbunătățirea acestui proces. Ele se referă, în principal, la obligația autorităților de a plasa toate proiectele de decizii pe platforma [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md), crearea unei subdiviziuni interne în cadrul Cancelariei de Stat responsabilă de consultarea publică cu societatea civilă, precum și susținerea unei linii telefonice de informare a societății civile în legătură cu procesul decizional. În același timp, Guvernul a propus să-și actualizeze procedurile interne referitoare la transparența în procesul decizional, în termen de două luni de la adoptarea prezentei hotărâri.

Deși salutabilă inițiativa Guvernului, lipsa consultărilor publice veritabile și adoptarea întârziată a hotărârii au determinat aprecierea acțiunii drept realizată cu deficiențe. Reprezentanții societății civile nu au avut la dispoziție timp suficient pentru a consulta proiectul hotărârii. Avizul privind inițierea procesului de consultare a fost publicat pe 22.07.2016. Cancelaria de Stat a organizat [dezbateri publice](#) pe marginea proiectului pe 27.07.2016. În aceeași zi, hotărârea a fost aprobată de Guvern. Întreg procesul de consultare de la plasarea anunțului de consultare publică până la adoptare a durat 7 zile (dintre care patru zile lucrătoare), comparativ cu termenul legal de cel puțin 15 zile.

<b>12.2. Revizuirea mecanismului de cooperare a Parlamentului cu societatea civilă și crearea unei noi platforme de lucru pentru societatea civilă cu comisiile permanente ale Parlamentului la etapa de elaborare a legilor</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Realizat cu deficiențe</b>
--	--------------------	-------------------------------

La sfârșitul lunii iulie 2016, Biroul permanent al Parlamentului a adoptat o hotărâre privind consolidarea cooperării dintre Parlament și societatea civilă în procesul decizional. Documentul propune instituirea unui grup de lucru responsabil de analiza propunerilor societății civile cu privire la sporirea transparenței decizionale lansate în cadrul conferinței naționale „[Colaborarea dintre Parlament și Societatea civilă](#)”.

Potrivit documentului, finalitatea activității grupului de lucru urmează a fi validată prin elaborarea modificărilor legislației privind transparența în procesul decizional; Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă, dar și regulamentul Parlamentului. Până la 01.10.2016, Parlamentul urmează să instituie și un alt grup de lucru responsabil de revizuirea [Strategiei](#) de dezvoltare a societății civile 2012-2015, ținând cont de reanșele strategiei. În cele din urmă, Biroul Permanent a propus instruirea deputaților și angajaților Parlamentului în ceea ce privește transparența în procesul decizional. Controlul executării prezentei hotărâri a fost pus în sarcina Președintelui Parlamentului.

Acțiunile descrise urmează a fi implementate până la 01.10.2016, fapt care presupune că până la implementarea hotărârii respective, documentul rămâne mai degrabă unul de intenție, decât unul care ar produce efectele anunțate prin Foaia de parcurs. În același timp, versiunea finală a hotărârii nu este disponibilă pe site-ul Parlamentului, deși raportul final al Guvernului și Parlamentului privind realizarea Foii de parcurs face referință la acest document.

Adoptarea cu întârziere considerabilă, lipsa consultărilor și nepublicarea Hotărârii Parlamentului, precum și conținutul hotărârii respective au determinat în principal acordarea calificativului realizat cu deficiențe acțiunii 12.2. Cât privește conținutul hotărârii, nu este clar de ce s-a adoptat o hotărâre care prevede acțiuni pe viitor, spre exemplu crearea unui grup de lucru pentru revizuirea cadrului legal ce ține de transparența procesului decizional și a unui grup de lucru pentru revizuirea Strategiei de dezvoltare a societății civile 2012-2015, în loc de crearea propriu-zisă a respectivelor grupuri de lucru.

Este imperios necesar de a valorifica mecanismele existente de cooperare cu societatea civilă prin implementarea veritabilă a [Legii nr. 239](#) din 13.11.2008 cu privire la transparența în procesul

decizional. Cooperarea comisiilor permanente cu cei interesați prin asigurarea publicității procesului de consultare și menținerea corespondenței cu organizațiile interesate de domenii va oferi posibilitatea de a reacționa mai rapid la proiectele propuse consultărilor din partea unor organizații de profil care dețin resurse și expertiză în domenii specifice.

<b>12.3. Adoptarea legii „2 %” (modificări la Legea privind ONG-urile și la Codul fiscal care ar permite contribuabililor să redirecționeze până la 2% din taxele care urmează să fie plătite la bugetul de stat, către ONG-uri) ca o măsură pentru a sprijini suplimentar activitatea societății civile.</b>	<b>aprilie – mai 2016</b>	<b>Realizat cu deficiențe</b>
---	---------------------------	-------------------------------

Proiectul legii [nr. 49](#) cu privire la modificarea unor acte legislative, numit convențional „Legea 2%”, a fost înregistrat în Parlament pe 22.02.2016 și votat în a doua lectură pe 21.07.2016. Pentru ca măsura asumată prin Foaia de parcurs să atingă scopul anunțat (sprijinirea activității OSC), urmează a fi adoptat mecanismul de implementare a Legii 2%, în forma unei hotărâri de Guvern. Legea 2% va putea fi aplicabilă pentru anul 2017 doar odată cu adoptarea mecanismului de implementare până la 31.08.2016, deoarece procesul de înregistrare al organizațiilor care doresc să beneficieze de mecanismul 2%, ar urma să aibă loc începând cu luna septembrie 2016. Anume din cauza întârzierii adoptării hotărârii respective de Guvern, acțiunea a fost calificată ca fiind realizată cu deficiențe.

#### **Pașii următori și recomandări prioritare:**

- Elaborarea și adoptarea mecanismului de implementare (Hotărâre de Guvern) a Legii 2% până la 31 august 2016, pentru ca Legea 2% să poată fi aplicată din anul 2017.
- Revizuirea cadrului legal ce ține de transparența procesului decizional pentru a asigura participarea efectivă a societății civile în procesul decizional.

## **13. Accelerarea implementării Acordului de Asociere UE - Republica Moldova, inclusiv capitolul cu DCFTA**

### **Sinteza progresului general**

*Din cele 4 acțiuni monitorizate, 2 au fost realizate cu deficiențe, 1 a fost realizată fără deficiențe și 1 nu a fost realizată.*

Evoluțiile din domeniul dat denotă mai degrabă un tablou echivoc în partea ce ține de realizarea acțiunilor preconizate. Astfel, în perioada de referință au fost depuse eforturi susținute în direcția compensării curenților înregistrați în perioadele anterioare. În acest sens, a fost elaborat un calendar al restanțelor pentru acțiunile expirate din anii 2014-2015 prevăzute în PNAAA, deși concomitent sunt acumulate noi restanțe pentru perioada curentă (acțiunile preconizate pentru anul 2016).

De asemenea, a fost elaborat un Plan de acțiuni menit să implementeze un Set de măsuri pentru ameliorarea comerțului regiunii transnistrene cu UE fără a fi prevăzut un mecanism care ar permite monitorizarea implementării de către partea transnistreană a Planului de acțiuni în cauză. În aceste condiții rămâne a fi incertă evoluția ce ține de realizarea documentului dat. Totodată, în sensul coordonării procesului de implementare a AA/DCFTA au fost organizate ședințe comune ale Parlamentului și Guvernului. În scopul consolidării rolului Parlamentului în procesul de implementare a AA/DCFTA a fost creat Consiliul parlamentar pentru integrare europeană. Totuși, chiar și în aceste condiții nu este clar modul de interacțiune instituțională între Guvern și Parlament în special în partea ce ține de asigurarea conformității actelor legislative la angajamentele asumate în cadrul AA/DCFTA de la etapa elaborării de Guvern până la etapa adoptării în Parlament.

## Sinteza acțiunilor individuale

Acțiunea	Termen	Etapa
<b>13.1. Implementarea de către Guvern a unui calendar privind lichidarea restanțelor în procesul de implementare a AA/DCFTA.</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Nerealizat</b>

În sensul avansării în procesul de implementare a AA/DCFTA a fost elaborat un Calendar al restanțelor, care conține acțiunile nerealizate, termenul cărora a expirat în perioada 2014-2015. Conform autorităților pentru acest calendar "rata de realizare atinge 72%" (la data de 31.07.2016) și prin urmare obiectivul de implementare în termenul limită nu a fost atins.

Deși sunt depuse eforturi în sensul lichidării restanțelor pentru perioadele precedente, concomitent sunt acumulate noi restanțe pentru perioada curentă (nemijlocit pentru acțiunile preconizate pentru anul 2016). Prin urmare, va fi nevoie fie de un nou Calendar care va conține restanțele pentru anul 2016, fie de o reevaluare realistă a termenelor de realizare în contextul exercițiului de elaborare al noului Plan de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE.

<b>13.2. Elaborarea de către Guvern unei foi de parcurs pentru asigurarea implementării DCFTA pe tot teritoriul țării.</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Realizat cu deficiențe</b>
--	--------------------	-------------------------------

Este de menționat că, în cadrul reuniunii de la Bavaria din 30.10.2015 a fost agreată ideea elaborării unui concept de facilitare a comerțului cu UE în regiunea transnistreană în condițiile DCFTA. Ulterior, a fost elaborat și coordonat cu toate părțile implicate un set de *Măsuri pentru ameliorarea comerțului regiunii transnistrene cu UE* (nu este public), iar la 18.12.2015 acest fapt fiind consemnat prin Decizia Nr.1/2015 a Consiliului de asociere RM-UE.

În sensul implementării documentului menționat, prin coordonare atât cu UE, cât și cu partea transnistreană, a fost elaborat un Plan de acțiuni (nu este public) care urmează a fi realizat de partea transnistreană în cooperare cu UE. Totodată, nu există nici un mecanism care ar permite monitorizarea implementării de către partea transnistreană a Planului de acțiuni în cauză. În lipsa instrumentarului necesar, rămâne a fi incertă evoluția ce ține de realizarea documentului dat.

<b>13.3. Îmbunătățirea coordonării instituționale între Guvern și Parlament în vederea asigurării armonizării eficiente a legislației naționale în conformitate cu angajamentele asumate în AA/DCFTA.</b>	<b>martie - aprilie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
---	------------------------------	---------------------------------

Pornind de la terminologia utilizată la formularea acțiunii date (și anume "îmbunătățirea") am putea admite o anumită evoluție pozitivă în acest sens, prin organizarea mai frecventă a ședințelor comune ale Parlamentului și Guvernului care oferă o platformă mai bună pentru sincronizarea agendelor, precum și de prioritizare a activităților acestor două instituții.

Totuși, reieșind din faptul că practica dată exista și anterior (deși cu o frecvență mai redusă), nu putem constata o îmbunătățire net superioară comparativ cu perioadele precedente. Mai mult ca atât, până acum nu există o claritate asupra raporturilor instituționale la acest subiect. De altfel, la moment nu există un mecanism care ar asigura o convergență între procesul de elaborare și adoptare a actelor legislative în partea ce ține de corespunderea acestora la angajamentele asumate în cadrul AA/DCFTA.

<b>13.4. Agregarea de către Guvern și Parlament a instrumentelor de monitorizare ce vizează procesul de armonizare legislativă în baza Programului Legislativ de transpunere a angajamentelor din AA/DCFTA.</b>	<b>martie - aprilie 2016</b>	<b>Realizat cu deficiențe</b>
---	------------------------------	-------------------------------

În sensul consolidării rolului Parlamentului în procesul de implementare a AA/DCFTA și implicit de armonizare a legislației, la data de 14.04.2016 a fost creat Consiliul parlamentar pentru integrare europeană. Forumul dat urmează să asigure un mecanism intern de coordonare și control parlamentar asupra implementării AA/DCFTA. Însă, nu există o claritate în privința interacțiunii acestui nou organ cu executivul pentru a asigura sinergia instituțională necesară. De asemenea, lipsește un instrument care ar asigura conformitatea actelor legislative la angajamentele asumate în cadrul AA/DCFTA de la etapa elaborării de Guvern până la etapa adoptării în Parlament.

Multitudinea documentelor menite să monitorizeze procesul de implementare a AA/DCFTA, care de cele mai multe ori se suprapun, creează confuzii și formează o presiune suplimentară nejustificată asupra procesului de monitorizare, dar și raportare.

#### **Pașii următori și recomandări prioritare:**

- Reevaluarea realistă a termenelor de realizare a acțiunilor în contextul exercițiului de elaborare a noului Plan de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE, în sensul evitării "acumulării" restanțelor și minimizării necesității elaborării unor noi Calendare de lichidare a restanțelor.
- Identificarea unui mecanism fiabil de monitorizare a implementării DCFTA în regiunea transnistreană ținând cont de responsabilitatea autorităților constituționale de a garanta partenerilor europeni corectitudinea implementării angajamentelor asumate în cadrul AA/DCFTA pe întreg teritoriul țării.
- Elaborarea / instituirea unui cadru eficient care ar reglementa raporturile instituționale între Parlament și Guvern în contextul consolidării rolului Parlamentului în procesul de implementare a AA/DCFTA.
- Identificarea unui mecanism de expertizare juridică pe tot parcursul procesului legislativ, în sensul asigurării continuității și corectitudinii armonizării legislației la acquis-ul comunitar.
- Reevaluarea tuturor documentelor directe pentru implementarea AA/DCFTA în formatul unui singur instrument, pentru a exclude presiunea excesivă în procesul de monitorizare și raportare pe parcursul implementării AA/DCFTA.