

## **Raport final de monitorizare a implementării Foi de parcurs privind agenda de reforme prioritare (5 iulie – 31 decembrie 2017)**

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

Acest raport este posibil datorită ajutorului generos al poporului american oferit prin intermediul Agenției SUA pentru Dezvoltare Internațională (USAID). Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă în mod necesar poziția USAID.

## Cuprins

|                                                                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Abrevieri.....                                                                                                                 | 3  |
| Introducere .....                                                                                                              | 4  |
| Opinie generală despre Foia de parcurs ca și instrument de planificare strategică .....                                        | 5  |
| Sumar executiv .....                                                                                                           | 6  |
| 1. Reforma administrației publice .....                                                                                        | 14 |
| 2. Justiție și Combaterea corupției.....                                                                                       | 24 |
| 3. Drepturi și libertăți fundamentale .....                                                                                    | 35 |
| 4. Guvernanță în sectorul financiar-bancar.....                                                                                | 44 |
| 5. Îmbunătățirea climatului investițional și a mediului de afaceri.....                                                        | 52 |
| 6. Agricultură și Siguranța alimentelor .....                                                                                  | 61 |
| 7. Educație, cultură, știință.....                                                                                             | 63 |
| 8. Programe sociale.....                                                                                                       | 67 |
| Anexă. Calificativele utilizate la evaluarea finală a realizării acțiunilor din Foia de parcurs și semnificația acestora ..... | 70 |

## Abrevieri

|         |                                                                                             |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| AA      | Acordul de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană                                   |
| AAP     | Agencia Achiziții Publice                                                                   |
| ANACEC  | Agencia Națională de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare                         |
| ANCD    | Agencia Națională pentru Cercetare și Dezvoltare                                            |
| ANI     | Autoritatea Națională de Integritate                                                        |
| ANRE    | Agencia Națională pentru Reglementări în Energetică                                         |
| ANSC    | Agencia Națională de Soluționare a Contestațiilor                                           |
| ARBI    | Agencia de Recuperare a Bunurilor Infractionale                                             |
| AȘM     | Academia de Științe a Moldovei                                                              |
| BEI     | Banca Europeană pentru Investiții                                                           |
| BERD    | Banca Europeană pentru Reconstrucții și Dezvoltare                                          |
| BNM     | Banca Națională a Moldovei                                                                  |
| CC      | Curtea de Conturi                                                                           |
| CFPI    | Controlul Financiar Public Intern                                                           |
| CNA     | Centrul Național Anticorupție                                                               |
| CNAM    | Compania Națională de Asigurări în Medicină                                                 |
| CNAS    | Casa Națională de Asigurări Sociale                                                         |
| CNI     | Comisia Națională de Integritate                                                            |
| CNPDCP  | Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal                              |
| CNPF    | Comisia Națională a Pieței Financiare                                                       |
| CPPEDAE | Consiliul pentru Prevenirea și Combaterea Discriminării și Asigurarea Egalității            |
| CSJ     | Curtea Supremă de Justiție                                                                  |
| CSM     | Consiliul Superior al Magistraturii                                                         |
| CtEDO   | Curtea Europeană pentru Drepturile Omului                                                   |
| FATF    | Financial Action Task Force                                                                 |
| FMI     | Fondul Monetar Internațional                                                                |
| ICOM    | Comitetul Internațional al Muzeelor                                                         |
| ÎS CTS  | Î.S. Centrul de Telecomunicații Speciale                                                    |
| MAI     | Ministerul Afacerilor Interne                                                               |
| MAEIE   | Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene                                        |
| ODIMM   | Organizația pentru Dezvoltarea Sectorului Întreprinderilor Mici și Mijlocii                 |
| PA SNIA | Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție |
| PNADO   | Planul Național de Acțiuni în domeniul Drepturilor Omului                                   |
| PNAAA   | Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE               |
| SPCSB   | Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor                                         |
| UE      | Uniunea Europeană                                                                           |

## Introducere

La finele anului 2017 a expirat termenul de implementare a Foii de parcurs privind agenda de reforme prioritare pentru semestrul II, 2017<sup>1</sup>. Aceasta a fost semnată la data de 5 iulie 2017 de către Guvernul și Parlamentul Republicii Moldova. Conform autorilor documentului, acesta a fost elaborat pentru a sincroniza eforturile ambelor instituții în vederea implementării unui șir de angajamente urgente prevăzute de Acordul de Asociere cu UE, dar și a dinamiza anumite reforme în vederea fortificării relațiilor cu Fondul Monetar Internațional și alți parteneri de dezvoltare. În esență, Foaia de parcurs vine să consolideze încrederea partenerilor de dezvoltare și a cetățenilor țării în guvernare prin intermediul promovării unui șir de politici prioritare în două domenii de bază: (i) dezvoltarea bunei guvernări și a statului de drept, cu accent pe reforma administrației publice, justiție și combaterea corupției; și drepturile și libertățile fundamentale; și (ii) dezvoltarea economică și asigurarea unei economii de piață funcționale, cu accent pe guvernanta sectorului financiar-bancar; climatul investițional și mediul de afaceri; agricultura și siguranța alimentelor; educația, cultura, știința; și programele sociale.

Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”, Asociația pentru Democrație Participativă „ADEPT” și Centrul de Resurse Juridice din Moldova, cu suportul USAID, au inițiat procesul de monitorizare a realizării Foii de parcurs cu scopul de a oferi publicului larg o opinie independentă despre implementarea reformelor prioritare asumate de Guvern și Parlament, precum și a spori nivelul de responsabilizare a guvernării în acest sens.

Raportul final de implementare a Foii de parcurs oferă o evaluare independentă a gradului de implementare a prevederilor acesteia pentru întreaga perioadă prevăzută de document, 5 iulie – 31 decembrie 2017. Documentul cuprinde 8 domenii de politici și prezintă o sinteză a evoluțiilor pentru fiecare acțiune în parte, fiind evidențiate și comentate principalele realizări, și formulată o listă de recomandări de politici relevante.

Estimarea îndeplinirii prevederilor Foii de parcurs privind agenda de reforme prioritare s-a efectuat în baza unei metodologii axate atât pe evaluarea gradului de realizare în raport cu termenele stabilite, cât și în raport cu calitatea acțiunilor realizate. Având în vedere că pentru mai multe acțiuni incluse în Foaia de parcurs au fost stabilite termene destul de restrânse, fapt care a dus de multe ori la depășirea acestora, la evaluarea realizării acțiunilor s-a pus accentul pe procesul de elaborare, calitatea actelor adoptate/măsurilor întreprinse și impactul potențial al acestora (Anexă).

Acest document reprezintă raportul final de evaluare a implementării Foii de parcurs, care implică actualizarea statutului realizării acțiunilor asumate de către Guvern și Parlament, față de raportul intermediar de evaluare, publicat la 1 decembrie 2017.

---

<sup>1</sup> <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=gXrircIWwNE%3D&tabid=203&language=ro-RO>

## **Opinie generală despre Foaia de parcurs ca și instrument de planificare strategică**

**Acest tip de documente de planificare, deși poate facilita promovarea anumitor politici grație inducerii elementului de urgență și a contrasemnării din partea Guvernului și Parlamentului, implică anumite carențe importante.** Spre deosebire de documentele clasice de planificare strategică, Foaia de parcurs nu dispune de indicatori de performanță și nu prevede alocarea resurselor financiare pentru implementarea acestora. Aceasta subminează succesul implementării acțiunilor respective. În plus, documentul prevede acțiuni urgente, care necesită a fi implementate pe termen scurt, fără a face referințe la viziunile de dezvoltare la nivel de sector și fără a ține cont de strategiile deja adoptate. Aceasta riscă să afecteze implementarea strategiilor deja existente, cel puțin, din 2 motive: (i) prioritizarea politicilor în favoarea celor prevăzute de Foaia de parcurs are loc, prin definiție, în detrimentul strategiilor existente (documentul se limitează la un set îngust de acțiuni care nu neapărat reflectă în mod exhaustiv acțiunile urgente care deja sunt prevăzute de strategiile sectoriale); și (ii) multe acțiuni nu se încadrează în strategiile adoptate anterior sau chiar vin în contradicție cu documentele existente de planificare strategică (ex: diminuarea presiunilor asupra mediului de afaceri, prin decriminalizarea unui șir de infracțiuni economice, din cauza prevederilor ce țin de împlânzirea penalităților pentru sancțiunile economice, contravine prevederilor Acordului de Asociere cu UE). În același timp, prin includerea în Foaia de parcurs a unor acțiuni din planurile de acțiuni sectoriale deja existente, însă cu indicarea unor termene de realizare diferite, se creează confuzii la nivelul instituțiilor implementatoare.

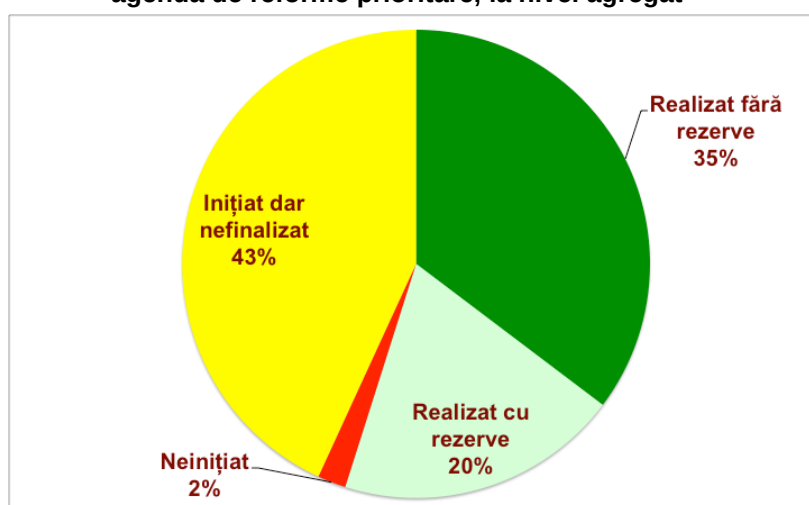
**În general, recurgerea la foi de parcurs, fenomen observat tot mai des în ultimul timp, este un simptom al carențelor privind cadrul existent de planificare strategică,** care abundă în strategii fără acoperire financiară, fără indicatori clari de monitorizare și evaluare și care, deseori, se suprapun sau chiar contravin reciproc. În mod normal, având un cadru de planificare strategică funcțional, nu ar fi necesare asemenea foi de parcurs, deoarece toate acțiunile pe termen scurt, mediu și lung ar fi prevăzute și bugetate din timp. Singurul caz care ar justifica asemenea documente ar fi stipularea unor acțiuni cu adevărat urgente, care ar avea referințe explicite la strategiile existente. Totodată, apelarea frecventă la Foile de parcurs pentru a impulsiona implementarea anumitor reforme indică fie asupra unui management defecut în instituțiile publice, fie asupra unei voințe politice slabe, care se mobilizează doar sub influența unor factori externi.

**Având în vedere carențele sus-menționate, guvernarea ar trebui să pună accent pe reformarea cadrului de planificare strategică,** astfel încât strategiile să reflecte prioritățile de dezvoltare pe termen scurt, mediu și lung, să dispună de acoperire financiară adecvată și să prevadă acțiuni clare cu indicatori de performanță la nivel de produs și impact. Aceasta presupune optimizarea numărului de strategii, ajustarea celor existente la Strategia națională de dezvoltare și la prevederile Acordului de Asociere și Obiectivelor de dezvoltare durabilă, revizuirea cadrului de monitorizare și evaluare a strategiilor, integrarea strategiilor respective în Cadrul bugetar pe termen mediu și programele bugetare sectoriale și elaborarea unui instrument integrat de raportare publică privind implementarea acestor documente. În același timp, asumarea de către guvernare, în special prin coordonarea dintre Guvern și Parlament, a unor politici/reforme urgente prin intermediul foilor de parcurs poate servi un instrument eficient dacă și numai dacă acțiunile prevăzute se integrează în strategiile existente și, prin urmare, facilitează, și nu compromit, implementarea acestora.

## Sumar executiv

**Doar circa jumătate din acțiunile prevăzute de Foaia de parcurs privind agenda de reforme prioritare au fost realizate.** La finalizarea termenului de implementare a foii de parcurs, nivelul de realizare a acestora este estimat la circa 55% (figura 1). Astfel, din cele 51 acțiuni prevăzute, doar 28 au fost realizate. Mai mult decât atât, 10 din acestea au fost apreciate drept „realizate cu rezerve”, cauzele variind de la nerespectarea întocmai a procesului de transparență decizională până la aspecte de conținut care necesită îmbunătățiri substanțiale. În același timp, 22 acțiuni, sau 43% din total, au fost inițiate, dar nefinalizate. Prin urmare, riscul evidențiat în raportul de evaluare intermediară, publicat la 1 decembrie 2017, privind întârzierea implementării multor acțiuni, s-a materializat. Ca și în raportul precedent, constatăm că motivele principale ale încălcării termenelor-limită țin de stabilirea unor ținte calendaristice prea ambițioase, precum și reforma administrației publice care a afectat temporar ritmul reformelor în general și a implementării măsurilor stabilite în Foaia de parcurs în particular.

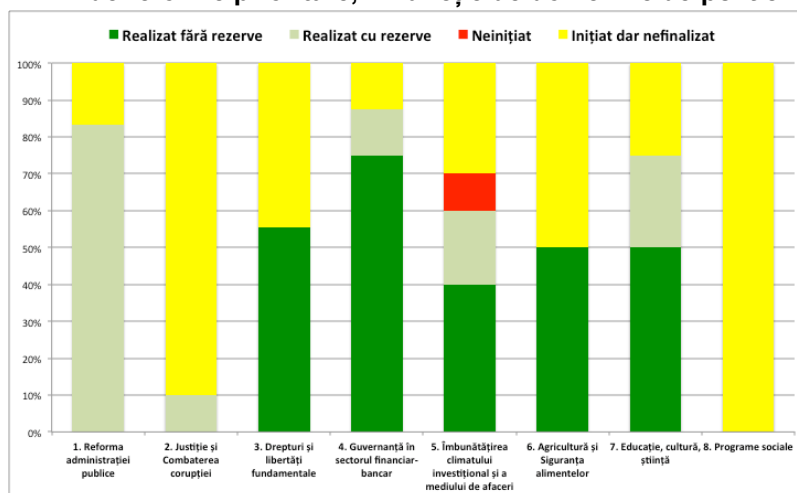
**Figura 1. Nivelul de implementare a Foii de parcurs privind agenda de reforme prioritare, la nivel agregat**



Sursa: Estimările autorilor

**Cel mai înalt nivel de realizare este estimat pentru domeniul “Guvernanță în sectorul financiar-bancar”, iar cel mai scăzut nivel este atestată în domeniul “Justiție și combaterea corupției”.** Astfel, din cele 8 acțiuni prevăzute în domeniul “Guvernanță în sectorul financiar-bancar”, 6 acțiuni au fost realizate fără rezerve, 1 – realizată cu rezerve și 1 – inițiată dar nefinalizată. Un nivel atât de sporit de implementare este rezultatul orientării pro-active a instituțiilor din acest sector (în special BNM), inclusiv în contextul Memorandumului cu FMI. La polul opus, domeniul “Justiție și combaterea corupției” a înregistrat progrese modeste, 9 acțiuni din cele 10 planificate fiind inițiate dar nefinalizate. Cauzele unei asemenea performanțe negative probabil sunt în capacitățile instituționale reduse, voința politică slabă și termeni de implementare prea ambițioși. Poate fi remarcat și domeniul “Reforma administrației publice”, unde din cele 6 acțiuni planificate, 5 au fost realizate, însă cu rezerve. Principala cauză este că reforma respectivă, deși este implementată cu ritm relativ sporit (asemenea reforme sunt complicate și, de regulă, se implementează lent, dacă sunt bazate pe evidențe și scopul este eficientizarea activității administrației publice), nu are la bază analize funcționale și evidențe empirice, fiind astfel percepută mai curând ca o reformă politică și nu pentru a îmbunătăți politicile publice, precum și nu se implementează în mod transparent și previzibil.

**Figura 2. Nivelul de implementare a Foi de parcurs privind agenda de reforme prioritare, în funcție de domeniile de politici**



Sursa: Estimările autorilor

### **În domeniul reformei administrației publice**

- Remarcăm că cea mai importantă acțiune de reformă a administrației publice a fost aprobarea noii structuri a Guvernului prin comasarea mai multor ministere, principala inovație fiind înlocuirea funcției de „viceministru” cu cea de „secretar general de stat” și „secretar de stat” și aprobarea listei ministerelor prin hotărâre a Parlamentului. Totuși, procesul a trezit mai multe îngrijorări deoarece nu a fost însoțit de o analiză funcțională care să prezinte raționamentul analitic și baza financiară a acestei restructurări. Acest fapt indică asupra probabilității că reforma a fost determinată de raționamente mai degrabă politice, (reducerea numărului ministerelor și funcționarilor publici, și ca urmare crearea unor economii), decât de eficientizarea proceselor. Majoritatea proiectelor actelor normative de la acest capitol nu au fost supuse consultărilor publice în corespundere cu prevederile legale.
- În conformitate cu angajamentele asumate în cadrul Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană, Guvernul a inițiat procesul de elaborare a noilor legi ce țin de activitatea Curții de Conturi și Serviciului Vamal. Însă, procesul legislativ a avut mai multe deficiențe. Astfel, proiectul legii privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi nu a fost supus consultărilor publice, iar proiectul de lege cu privire la Serviciul Vamal a fost votat de Parlament după mai mult de un an de la înregistrare. De asemenea, din varianta finală a legii privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, votată în a doua lectură, nu au fost excluși toți factorii de risc privind ingerința părților terțe în activitatea Curții și S.A. „Moldova-Gaz” nu a fost inclusă expres în lista subiecților supuși auditului public extern. Către a doua lectură, nu au fost excluse toate ambiguitățile juridice și în proiectul legii privind Serviciul Vamal în raport cu alte acte normative în vigoare din domeniul vamal, fiind necesară o ajustare ulterioară după intrarea în vigoare a noii legi.
- În cadrul procesului de reformare a sistemului de achiziții publice, o componentă indispensabilă a fost crearea Agenției Naționale de Soluționare a Contestațiilor (ANSC). Procesul de constituire a acesteia a întârziat cu mai mult de un an, fapt ce a sporit riscurile de corupție în acea perioadă și a afectat încrederea agenților economici în sistemul de achiziții publice. Faptul că ANSC, în cele din urmă, a fost creată reprezintă un important progres în vederea îmbunătățirii sistemului de achiziții publice, însă este importantă fortificarea capacităților instituționale, cu asigurarea independenței și funcționalității acesteia.

### ***În domeniul justiției și combaterii corupției:***

- Parlamentul a adoptat în prima lectură proiectul de lege privind modificarea și completarea Codului de procedură civilă (nr. 349), care propune o serie de modificări pentru eficientizarea procedurilor judiciare civile. Deputații au făcut o serie de amendamente după înregistrarea proiectului de lege. Până la data de 10 ianuarie 2018, atât amendamentele deputaților după votul în prima lectură, cât și proiectul în cea mai nouă versiune nu au fost disponibile pe pagina web a Parlamentului pentru a fi consultate.
- După o tergiversare de 9 luni și un proces consultativ puțin previzibil și transparent, Parlamentul a adoptat la 22 decembrie 2017 în lectură finală proiectul legii privind prevenirea spălării banilor și de combatere a finanțării terorismului (nr. 22/2017), Versiunea finală a proiectului se conformează în linii generale Directivei EU 2015/849 și a Recomandărilor FATF. Noutatea proiectului, introdusă la scurt timp înainte de adoptarea în lectură finală, constă în detașarea Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor (SPCSB) de sub controlul CNA și transformarea acestuia într-o autoritate publică independentă, care funcționează ca organ central de specialitate autonom și independent. Tergiversarea adoptării legii, a împiedicat elaborarea și adoptarea legislației secundare, planificată a fi finalizată până la sfârșitul anului 2017.
- Ministerul Justiției a elaborat proiectul de lege nr. 428 privind reformarea sectorului justiției, care include modificări binevenite și necesare privind selecția și promovarea judecătorilor. Însă, acesta urmează a fi îmbunătățit pentru a asigura un sistem efectiv bazat pe merit, a spori transparența Consiliului Superior al Magistraturii și a asigura independența funcțională a Inspecției Judiciare. Recomandăm promovarea cât mai curând posibilă a proiectului de lege.
- Nu a fost inițiat un proiect de lege și nici nu sunt incluse prevederi în proiectul nr. 428, inițiat de Ministerul Justiției, pentru simplificarea și, respectiv, eficientizarea mecanismului de tragere la răspundere disciplinară a judecătorilor. De asemenea, proiectul nr. 307 adoptat de Parlament în lectură finală, propune limitarea contestării hotărârilor CSM în cauzele disciplinare doar la aspecte de procedură, ceea ce ar putea fi contrar standardelor CtEDO. Recomandăm Parlamentului modificarea legislației și instituirea unei reguli clare prin care CSJ să examineze hotărârile CSM în procedurile disciplinare, atât pe fond, cât și pe procedură, în corespundere cu standardele CtEDO.
- O îngrijorare majoră se referă la lipsa asigurării funcționării eficiente a Agenției de Recuperare a Bunurilor Infractionale (ARBI). Conform Foii de parcurs, Guvernul și Parlamentul urmau să asigure funcționarea ARBI până în octombrie 2017. Până la definitivarea prezentului raport, activitatea instituției rămâne incertă din cauza unor inițiative legislative de modificare a unor competențe și atribuții ARBI, dar și lipsei unui Regulament de activitate al instituției. Caracterul autonom al ARBI rămâne a fi pus în discuție. Recomandăm Parlamentului și Guvernului să ofere toate instrumentele necesare pentru asigurarea autonomiei ARBI și să renunțe la orice inițiative care ar tergiversa funcționarea sa eficientă.
- Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal a elaborat proiectul de lege privind regimul mijloacelor video. Ultima versiune a proiectului, disponibilă publicului, trezește îngrijorări ce țin de obligarea jurnalistului de a cere sistematic consimțământul subiectului de date, precum și de interzicerea utilizării mijloacelor video prin intermediul dronelor, aerostatelor sau altor dispozitive tehnice și/sau electronice în intravilanul localităților rurale/urbane.
- Guvernul și Autoritatea Națională de Integritate (ANI) au întreprins toate măsurile necesare pentru a asigura lansarea în termen a platformei on-line de depunere și verificare a declarațiilor de avere și interese (E-integritate). Totuși, trezește semne de întrebare suma exagerată de 9,8 mln MDL a cheltuielilor pentru eliberarea semnăturilor electronice cu valabilitatea de un an



și dacă vor fi necesare alocări financiare suplimentare pentru prelungirea termenului de valabilitate a acestora.

- Din cauza numirii întârziate a conducerii ANI nu a fost aprobată metodologia de efectuare a controlului averii și a intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor. Din aceleași considerente, Parlamentul nu a aprobat efectivul-limită și structura organizatorică a ANI, bugetul instituției pentru anul 2018 fiind menținut în limitele bugetelor alocate anterior pentru CNI.
- Deși au existat unele progrese, nu s-a reușit elaborarea și adoptarea în termen a celor 9 planuri sectoriale anticorupție prevăzute pentru aplicarea Strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020. Către sfârșitul anului 2017 au fost consultate doar 6 documente și nici-unul aprobat. Totodată, unele documente nu respectă structura-tip aprobată de către Guvern. Tergiversarea adoptării planurilor sectoriale anticorupție a blocat implementarea unor acțiuni ale Strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020.

#### ***În domeniul drepturilor și libertăților fundamentale:***

- Parlamentul a creat Platforma de control parlamentar asupra executării Legii privind prevenirea și combaterea traficului de ființe umane și acțiunilor realizate în acest domeniu. Secretariatul Permanent al Comitetului național pentru combaterea traficului de ființe umane a elaborat proiectele Strategiei naționale de prevenire și combatere a TFU pentru anii 2018-2023 și Planului de acțiuni pentru anii 2018-2020. A fost adoptat Planul de acțiuni pentru perioada 2017-2020 privind implementarea Strategiei de consolidare a relațiilor interetnice în Republica Moldova pentru anii 2017-2027.
- Strategia privind dezvoltarea societății civile pentru 2018-2020 a fost elaborată și la 22 decembrie 2018 un grup de deputați a înregistrat proiectul în Parlament. Conținutul documentului final reflectă în mare parte recomandările formulate în cadrul grupului de lucru de către reprezentanții societății civile, însă acoperirea bugetară pentru mai multe acțiuni lipsește, fiind prognozat în limitele surselor disponibile. Recomandăm adoptarea documentului cât de curând posibil și asigurarea acoperirii bugetare pentru acțiunile prognozate în planul de acțiuni.
- Grupul de lucru pentru îmbunătățirea legislației mass-media, creat la inițiativa Parlamentului, a finalizat elaborarea proiectelor noului Cod al Audiovizualului și al Concepției politicii naționale în domeniul mass media pentru anii 2018-2025, care se conformează principalelor documente comunitare în domeniul mass media. În procesul de elaborare au participat experți media naționali și internaționali, prestatori de servicii media și deputați. Documentele au fost prezentate în cadrul ședinței grupului de lucru din 19 decembrie 2017.
- Guvernul a aprobat proiectul Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului (PNADO) și l-a transmis Parlamentului pentru adoptare. Documentul necesită îmbunătățiri până a fi adoptat, precum și urmează a fi identificate sursele bugetare pentru implementare.
- Reforma Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (CNPDCP) în versiunea propusă oferă autorității responsabile de asigurarea protecției datelor cu caracter personal competențe foarte largi fără asigurarea unei contrabalante de control a activității acesteia. Recomandăm Guvernului și CNPDCP să asigure consultarea pe larg a proiectelor de lege cu privire la reforma în domeniul protecției datelor cu caracter personal, cu reprezentanții autorităților publice, sistemului judiciar și organizațiilor societății civile și reprezentanții mass media până la demararea procedurilor de înregistrare a proiectului de lege la Parlament.

- Trezește îngrijorare modul de promovare a proiectului de lege pentru îmbunătățirea cadrului legal în domeniul egalității și nediscriminării. Consiliul pentru Prevenirea și Combaterea Discriminării și Asigurarea Egalității (CPPEDAE) a publicat proiectul de lege pe pagina sa web și a inițiat procesul de consultare publică a proiectului. Proiectul de lege conținea prevederi pozitive pentru eficientizarea activității CPPEDAE și aplicarea mai bună a standardelor egalității și nediscriminării în Republica Moldova. Până la finalizarea procesului de consultare publică a proiectului, la 22 noiembrie 2017, Ministerul Justiției a publicat un proiect de lege similar, dar care nu conține o serie de prevederi importante pentru domeniu, incluse inițial de CPPEDAE. Recomandăm Ministerului Justiției îmbunătățirea proiectului de lege până la transmiterea Guvernului spre aprobare.

### ***În domeniul guvernantei în sectorul financiar-bancar***

- Anul 2017 a consemnat o activizare a reformelor demarate în sectorul financiar-bancar, fiind realizate mai multe acțiuni stabilite în cadrul Memorandumului de cooperare cu FMI și în Acordul de Asociere cu UE. Adoptarea în termen a unei noi legi bancare a fost unul din obiectivele centrale asumate de guvernare în relația cu partenerii externi, astfel încât procesul de elaborare, consultare și adoptare a proiectului de lege s-a încadrat în limitele stabilite de procedura de transparență decizională și cea legislativă. În rezultatul acestor acțiuni a fost adoptată Legea privind activitatea băncilor<sup>2</sup>, act legislativ ce substituie aproape integral prevederile Legii instituțiilor financiare<sup>3</sup> și care pune la dispoziția regulatorului noi instrumente aplicabile în procesul de licențiere, reglementare și supraveghere a băncilor comerciale.
- Au fost operate un șir de modificări și completări legislative în vederea asigurării cadrului legal aferent procesului de transparentizare a acționarilor bancari și a celor din cadrul companiilor de asigurări. În acest sens, atât legislația bancară, cât și cea din domeniul asigurărilor și pieței de capital a fost completată cu o procedură coerentă de anulare, emitere și vânzare a participațiilor deținute cu nerespectarea cerințelor privind calitatea acționarilor. Aceasta determină expres criteriile de stabilire a prețului acțiunilor expuse spre vânzare, termenele de vânzare și condițiile de prelungire, precum și procedura de compensare a foștilor acționari. Cu toate acestea, mecanismul propus în cazul băncilor prevede și implicarea statului în procesul de achiziție, fapt ce în final trezește anumite îngrijorări și neclarități.
- A fost fortificat cadrul legislativ aferent pieței creditului asigurat de organismele financiare non-bancare, în special companiile de microfinanțare și societățile de leasing. În acest sens, a fost adoptată Legea privind organizațiile de creditare nebancară, act legislativ ce urmărește asigurarea unui cadru integrat de funcționare și supraveghere a piețelor financiare, altele decât piața bancară. Gradul de dezvoltare pe care l-a atins sectorul de microfinanțare, vidul regulator în materie de cerințe obligatorii și interconexiunea cu sectorul bancar impun o abordare mult mai complexă asupra procesului de reglementare și implicare a autorității de supraveghere în persoana Comisiei Naționale a Pieței Financiare (CNPF). Astfel, Legea dată vine să confere atribuții suplimentare regulatorului în procesul asigurării stabilității financiare, prevenirii riscurilor excesive în sector și protejării consumatorilor de produse financiare ne-bancare.
- În scopul ajustării cadrului național de raportare financiară la cele mai bune și noi practici internaționale, a fost adoptată o nouă lege a contabilității<sup>4</sup> și o nouă lege privind auditul situațiilor financiare<sup>5</sup>. Aceste acte legislative asigură transpunerea la nivelul legislației naționale

<sup>2</sup> Legea privind activitatea băncilor nr. 202 din 06 octombrie 2017

<sup>3</sup> Legea instituțiilor financiare nr. 550 din 21.07.1995

<sup>4</sup> Legea contabilității și raportării financiare Nr. 287 din 15.12.2017

<sup>5</sup> Legea Nr. 271 din 15.12.2017 privind auditul situațiilor financiare

a unor directive europene<sup>6</sup> asumate drept angajamente în cadrul Acordului de Asociere cu UE și, totodată, elimină discrepanțele existente în domeniul dat în raport cu acquis-ul comunitar.

- De cealaltă parte, mult mai lent derulează acțiunea ce prevede controlul statutului asupra investigației fraudei bancare și recuperarea activelor fraudate, atât la nivel internațional, cât și național. Chiar dacă, în mod formal, platforma inter-instituțională abilitată să gestioneze eficient investigarea fraudelor bancare a fost creată, până în prezent nu există informații publice privind întâlnirile, deciziile sau rezultatele acesteia. Mai mult ca atât, la trei ani distanță de la devalizarea sectorului bancar, procesul de recuperare a activelor fraudate continuă doar pe direcția lichidării celor trei bănci (B.C. Banca de Economii, B.C. Banca Socială, B.C. Unibank), fapt ce ridică importante semne de întrebare în ceea ce privește dorința reală a autorităților vis-a-vis de recuperarea banilor și pedepsirea persoanelor implicate.

#### ***În domeniul climatului investițional și a mediului de afaceri:***

- Remarcăm un șir de acțiuni menite să faciliteze activitatea agenților economici, printre care operarea unor amendamente la Codul Muncii, reducerea numărului de acte permissive, dar și aprobarea noii Legi cu privire la energetică în termen.
- Printre principalele modificări la Codul Muncii se numără reducerea concediului suplimentar neplătit pentru îngrijirea copilului de la termenul de 6 ani la 4 ani, dreptul angajatului de a concedia salariatul chiar după o singură încălcare gravă a obligațiilor de muncă, precum și a concedia persoanele care au atins vârsta de pensionare, dar cu posibilitatea de a fi reangajate pe o perioadă determinată. Aceste amendamente au scopul să îmbunătățească climatul investițional prin liberalizarea relațiilor contractuale dintre angajator și angajat.
- De asemenea, au fost întreprinse măsuri în vederea simplificării procedurii de raportare a agenților economici, deși este necesară și ralierea cadrului normativ la noile prevederi legale. Totodată, a fost aprobată legea cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, deși noile prevederi în materie de transparență sunt insuficiente. De cealaltă parte, acțiunile care implică eforturi susținute nu au fost finalizate în termenii propuși, cum ar fi implementarea reformei instituționale în domeniul controlului de stat. Alte acțiuni însă sunt doar la o etapă incipientă, fiind inițiată elaborarea amendamentelor la Legea privind achizițiile publice și Legea cu privire la parteneriatul public-privat la nivel de instituții.
- A fost elaborat proiectul de lege cu privire la eficiența energetică, care, deși revoluționează în mod pozitiv măsurile de eficiență energetică, trezește unele îngrijorări legate de asigurarea intereselor consumatorilor finali, identificarea unui cadru realist pentru obținerea resurselor financiare necesare pentru renovarea sectorului rezidențial sau riscurile ce parvin din neimplementarea legislației conexe.
- Au fost adoptate o serie de măsuri necesare pentru lansarea construcției conductei Ungheni-Chișinău. Cu toate acestea, însuși procesul de selectare a companiei ce urmează să construiască conducta așa și nu a fost organizat până la finele lui decembrie 2017. Totodată, autoritățile păstrează o incertitudine vizavi de opțiunea selectată pentru construcția conductei Ungheni-Chișinău: 1) folosirea strictă a resurselor obținute din privatizarea "Vestmoldtransgaz"; 2) valorificarea urgentă a împrumutului de la BERD și BEI; sau, 3) o variantă mixtă, care ar permite păstrarea a 10 milioane EUR de grant, pe care UE este dispusă să le ofere dacă este valorificat împrumutul de la BERD și BEI. Lipsa unei abordări clare în această privință riscă să afecteze calendarul propus pentru demararea și finalizarea construcției conductei, de care depinde securitatea energetică a țării după 2019.

<sup>6</sup> Directiva 2013/34/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind situațiile financiare anuale, situațiile financiare consolidate și rapoartele conexe ale anumitor tipuri de întreprinderi și Directiva 2006/43/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 17 mai 2006 privind auditul legal al conturilor anuale și al conturilor consolidate

### ***În domeniul agriculturii și siguranței alimentelor:***

- A fost plasat pentru consultări publice proiectul de lege cu privire la subprodusele de origine animală care nu sunt destinate consumului uman, iar Strategia în domeniul siguranței alimentelor pentru anii 2018–2022 a fost aprobată de Guvern. Documentele au drept scop îmbunătățirea infrastructurii calității din Republica Moldova, iar actele normative ce urmează a fi elaborate sunt benefice pentru siguranța consumatorilor. Totodată, în cazul elaborării și aprobării celor două documente se atestă o întârziere semnificativă de la termenele stabilite în Foia de parcurs: proiectului de lege privind subprodusele de origine animală și produsele derivate care nu sunt destinate consumului uman este în faza consultărilor publice, iar Strategia în domeniul siguranței alimentelor a fost aprobată la finele anului 2017. Printre cauzele ce au determinat această abatere se numără lacunele în comunicarea inter- și intra-instituțională, precum și tergiversările generate de schimbarea structurii Guvernului.

### ***În domeniul educației, culturii și științei***

- A fost adoptată Legea muzeelor, care prevede aducerea prevederilor legislației de profil în concordanță cu reglementările referitoare la protejarea patrimoniului cultural. Legea reglementează clasificarea și acreditarea muzeelor, atribuțiile autorităților locale de nivelul I și II în domeniul respectiv.
- Adoptarea modificărilor și completărilor la Codul cu privire la știință și inovare și la Codul educației a urmărit transmiterea tuturor institutelor științifice din cadrul Academiei de Științe din Moldova (AȘM) în subordinea Ministerului Educației. Scopul urmărit a fost asigurarea unei modalități noi de administrare și finanțare a domeniului cercetării și inovării, asigurarea posibilității de mărire substanțială a alocațiilor pentru finanțarea proiectelor de cercetare. Exponenți din mediul academic și-au exprimat dezacordul față de modalitatea în care este realizată reforma AȘM, inclusiv ignorarea prevederilor legislației referitoare la procesul decizional.
- Hotărârea Guvernului privind crearea agențiilor de implementare a modificărilor la Codului cu privire la știință și inovare nu a fost adoptată în termenele prevăzute de Foaia de parcurs. După instituire, Agenția Națională pentru Cercetare și Dezvoltare (ANCD) va fi responsabilă de evaluarea propunerilor de proiecte înaintate de cercetători, prin concurs, indiferent de apartenența instituțională a acestora, iar Agenția Națională de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare (ANACEC) va avea atribuțiile Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Învățământul Profesional, ale Inspectoratului Școlar Național și ale Consiliului Național pentru Acreditare și Atestare.
- A fost adoptată hotărârea Guvernului privind Cadrul Național al Calificărilor din Republica Moldova, care urmărește dezvoltarea unui sistem unic de recunoaștere și organizare la nivel național a calificărilor pe piața muncii, precum prevăd angajamentele Republicii Moldova, asumate prin aderarea la Procesul de la Bologna.

### ***În domeniul programelor sociale:***

- Remarcăm lansarea programului „Prima Casă”, scopul căruia este facilitarea accesului persoanelor fizice la achiziția unei locuințe prin contractarea de credite garantate parțial de stat, în special pentru familiile tinere. Un impediment pentru implementarea programului „Prima casă” sunt veniturile reduse ale populației. Acest fapt va limita aria de cuprindere a programului, iar drept urmare multe persoane tinere nu vor fi eligibile pentru acest program. Problema devine și mai pregnantă în contextul ratelor dobânzilor ce vor fi aplicate și care sunt relativ înalte, fapt ce este cauzat de lipsa resurselor ieftine pe termen lung în lei moldovenești și volatilitatea ratelor.
- Prin implementarea conceptului tichetelor de masă se dorește introducerea unui instrument

suplimentar de distribuire a alocațiilor bănești destinate pentru alimentarea angajaților. Totodată, în Legea cu privire la tichetele de masă au fost introduse prevederi ce ar putea influența negativ mediul concurențial. Tichetelor de masă li s-a oferit un rol privilegiat în raport cu alte instrumente de distribuire a alocațiilor pentru alimentare. Astfel, conform Legii, valoarea tichetului de masă poate varia între 35-45 MDL, pe când alte alocații pentru alimentația angajaților, diferite de tichete, nu pot depăși 35 MDL. O altă problemă se referă la faptul că prezenta lege favorizează aplicarea unor practici anti-concurențiale. Articolul prin care prevede că emitentii tichetelor de masă trebuie să dispună de echipament specializat și spații pentru producerea și păstrarea tichetelor constituie, în fond, un obstacol pentru intrarea pe piață a micilor operatori și favorizează companiile mari.

# 1. Reforma administrației publice

## Sinteza progresului general

---

*Din cele 6 acțiuni monitorizate, 5 acțiuni au fost realizate cu rezerve și una a fost inițiată, dar nefinalizată*

---

Scopul promovării pachetului de legi și hotărâri ale Guvernului de la acest capitol este realizarea obiectivelor reformei administrației publice centrale asumate, în special, prin Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 și Planul de acțiuni al acesteia pentru anii 2016-2018, dar și prin alte documente strategice. Cu toate acestea, Foaia de parcurs include doar o mică parte, în jur de 10%, din totalul acțiunilor asumate de Guvern pentru anul 2017 prin Planul de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020.

Proiectele de legi doar stabilesc un cadru general actualizat de funcționare a Guvernului și adaptează cadrul legal pentru o nouă structură a Guvernului. Însă, acțiunile propriu-zise de reformă, care trebuiau să preceadă și să fundamenteze elaborarea acestor acte (care sunt doar instrumente de implementare a reformei), nu au fost realizate în mod transparent, participativ și în baza evidențelor. Totodată, nu au fost deocamdată întreprinse măsuri pentru a consolida capacitățile autorităților odată cu reorganizarea acestora, în special pentru asigurarea unui serviciu public profesionist, integru, meritocratic, motivat și neutru din punct de vedere politic, și pentru elaborarea cadrului normativ și dezvoltarea capacităților în domeniul luării deciziilor, planificării strategice, elaborării politicilor publice, implementării politicilor publice și monitorizării rezultatelor acestora.

Pe parcursul perioadei monitorizate, nu au fost organizate ședințe ale Consiliului național pentru reforma administrației publice cel puțin o dată la trei luni, conform Hotărârii Guvernului nr. 716 din 12.10.2015, în cadrul căreia ar fi fost discutate prioritățile și opțiunile de reformă. Or anume acest Consiliu prezintă platforma necesară pentru discuții, participare și fundamentare a acțiunilor de reformă a administrației publice. Mai mult, acțiunile prevăzute pentru 2017 în Planul de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, care se referă propriu-zis la reforma administrației publice în accepțiunea UE, care ar da un conținut calitativ măsurilor întreprinse pentru reorganizarea Guvernului și care ar transparentiza, responsabiliza și fortifica capacitățile de elaborare a politicilor publice, în mare măsură nu au fost realizate.

Guvernul a depus efort de ajustare a cadrului instituțional și juridic la angajamentele asumate în cadrul Acordului de Asociere Uniunea Europeană - Republica Moldova. În conformitate cu aceste angajamente s-a inițiat procesul de elaborare a noilor legi ce țin de activitatea Curții de Conturi și Serviciului Vamal. Procesul legislativ, însă, a avut mai multe deficiențe. Astfel, proiectul legii privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi nu a fost supus consultărilor publice, iar proiectul de lege cu privire la Serviciul Vamal a stat în Parlament mai mult de un an de la înregistrare până a fi votat.

De asemenea, în varianta finală a legii privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, votată în a doua lectură, nu au fost excluși toți factorii de risc privind ingerința părților terțe în activitatea Curții și nu au fost lărgite competențele coercitive ale acestei instituții în raport cu cele supuse auditului. Ceea ce ține de proiectul legii privind Serviciul Vamal, către a doua lectură nu au fost excluse toate ambiguitățile juridice în raport cu alte acte normative în vigoare din domeniul vamal, dar și au fost propuse unele prevederi cu risc de politizare a funcției de director al Serviciului.

O parte a angajamentelor asumate în cadrul AA a fost reformarea sistemului de achiziții publice, iar o componentă indispensabilă a acestei reforme a fost crearea unei instituții independente de

soluționare a contestațiilor în acest domeniu. O astfel de instituție a devenit Agenția Națională de Soluționare a Contestațiilor (ANSC), care a început să fie operațională din iulie. Totodată, procesul de constituire a ANSC a întârziat mai mult de un an, de când la 1 mai 2016 a intrat în vigoare noua Lege privind achizițiile publice. În această lege era prevăzut că Agenția Achiziții Publice, care era responsabilă până la acel moment de soluționarea contestațiilor, pierdea această competență și trebuia înlocuită cu ANSC. Pentru buna finalizare a reformei și diminuarea multor riscuri în acest domeniu, ANSC trebuia să devină funcțională încă la 1 mai 2016.

Către finele anului trebuia să fie aprobat și Programul privind Controlul Financiar Public Intern (CFPI) pe anii 2018–2020. Acest program vine să înlocuiască precedentul program, care a expirat în 2017 și care nu a atins scopul general de a consolida răspunderea managerială pentru gestionarea optimă a resurselor în instituțiile publice. Noul program are scopul să țină seama de deficiențele rămase de la etapa precedentă, precum interesul scăzut al managerilor de vârf pentru CFPI, lipsa cadrelor pregătite în acest domeniu, cooperarea slabă între diferite instituții etc. Implementarea noului program va fi însă facilitată de suportul UE și al Ministerului Finanțelor al Olandei, ceea ce va reduce riscurile pentru program. În pofida faptului că proiectul hotărârii de Guvern a fost publicat în timp pentru consultări publice, acesta nu a fost votat de către Guvern până la finele anului.

### Sinteza acțiunilor individuale

| <b>Acțiunea</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>Termen</b> | <b>Etapa</b>               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|----------------------------|
| <p><b>1.1. Parlamentul va adopta pachetul de legi care vizează reformarea administrației publice centrale:</b></p> <p><b>1.1.1. Noua Lege cu privire la Guvern</b></p> <p><b>1.1.2. Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative (conexe proiectului Legii cu privire la Guvern)</b></p> <p><b>1.1.3. Hotărârea Parlamentului privind aprobarea listei și a noii structuri a Guvernului</b></p> <p><b>1.1.4. Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative (denumirile, competențele, atribuțiile ministerelor și autorităților subordonate acestora)</b></p> <p><b>1.1.5. Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr.146/1994 cu privire la întreprinderea de stat, Legea nr.121/2007 privind administrarea și deținerea proprietății publice și Legea nr.98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate)</b></p> | <b>Iulie</b>  | <b>Realizat cu rezerve</b> |

Legea cu privire la Guvern a fost adoptată în lectură finală pe 7 iulie 2017 (nr. 136). Scopul elaborării unei noi legi, conform notei informative, este „înstituirea unor reglementări bine structurate, cu o terminologie unificată și coerentă, cu proceduri administrative clare, menite să elimine ambiguitățile și neconcordanțele existente” în legea precedentă cu privire la Guvern. Printre elementele novatorii ale legii sunt: (i) înlocuirea funcțiilor de „viceministru” cu funcția de „secretar general de stat” și „secretar de stat”, care vor exercita funcții de administrare ale ministerelor, și (ii) excluderea necesității aprobării listei ministerelor prin lege.

Chiar dacă se pune un accent important pe introducerea funcțiilor de „secretar general de stat” și „secretar de stat” (funcție care a existat și anterior) în ministere pentru delimitarea clară a funcțiilor

politice de cele administrative, cu transferarea ulterioară a acestora din urmă în competență exclusivă a secretarilor de stat, totuși nu este expres menționat nici în nota informativă, nici în Legea la ce se referă aceste funcții. În special, această remarcă este pertinentă în lumina alin.(4) al art. 25 „Ministrul, în condițiile legii, poate delega secretarului general de stat administrarea activităților curente ale ministerului”, de unde reiese că (i) funcția de administrare totuși este atribuită ministrului, care poate delega această funcție, (ii) delegarea funcției de administrare rămâne la discreția ministrului, (iii) funcția de administrare poate fi delegată doar secretarului general de stat, nu și secretarului de stat.

În ceea ce privește excluderea necesității aprobării listei ministerelor prin lege, ci prin hotărâre a Parlamentului, menționăm că acesta nu este propriu-zis un element de reformă a administrației publice, ci o modificare a procedurii de aprobare, în vederea simplificării, a listei Guvernului de către Parlament. În linii generale, este simplificată procedura de adaptare a structurii Guvernului conform priorităților sale. Totuși, trebuie menționat că hotărârile Parlamentului, spre deosebire de legi, pot fi examinate fără a fi supuse tuturor procedurilor prealabile în organele de lucru ale Parlamentului și nu se supun procedurii de promulgare, ceea ce creează premise pentru reducerea transparenței și raționamentelor de eficientizare în procesul de modificare a structurii Guvernului.

Proiectul noii legi cu privire la Guvern a fost supus consultărilor publice în intervalul 22 mai – 5 iunie 2017, fiind aprobat de către Guvern pe data de 8 iunie 2017. Proiectul a intrat în Parlament pe data de 19 iunie 2017, fiind adoptat în lectură finală pe 7 iulie 2017. Astfel, legea a fost aprobată într-un termen foarte restrâns pentru o lege organică de importanță majoră, dar totuși cu respectarea termenului minim prevăzut pentru recepționarea recomandărilor (10 zile).

Proiectul Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative, elaborat pentru operarea amendamentelor cadrului legal în scopul punerii în aplicare a noii legi cu privire la Guvern, a fost adoptată cu nr. 153 din 14.07.2017. În mare parte, această lege este una „tehnică”, prin care într-un șir de acte legislative se introduc sintagmele „secretar general de stat” și „secretar de stat”. Elementul principal al legii este modificarea Legii nr. 98/2012 „Privind administrația publică centrală de specialitate”, în care se actualizează atribuțiile „secretarului general de stat” și cele ale „secretarului de stat”. Ca și în cazul legii cu privire la Guvern, în această lege nu sunt menționate expres la ce se referă funcțiile politice, exercitate de ministru, și funcțiile de administrare a ministerului, exercitate de secretarul general de stat și secretarul de stat, iar printre atribuțiile acestora din urmă, la alin.(3), art. 13 se regăsește atribuția „realizează activitățile de administrare a treburilor curente ale ministerului în cazul lipsei ministrului”.

Noua structură a Guvernului a fost aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 189 din 21.07.2017 pentru aprobarea Listei ministerelor. Însă, nu a fost făcută publică analiza care ar fundamenta opțiunea privind structura Guvernului. Mai mult, proiectul actului normativ nu a fost supus procedurilor de transparență, iar în Parlament a fost aprobat la o zi după înregistrarea proiectului.

Trebuie remarcat faptul că reformarea structurii Guvernului nu este un scop în sine, ci o modalitate de realizarea a obiectivelor Guvernului conform priorităților de dezvoltare social-economică, așa cum este prevăzut de fapt și în Strategia privind reforma administrației publice. Anume din aceste considerente, reformele guvernului sunt realizate de obicei la începutul mandatului acestora. Însă, în elaborarea și promovarea reformei actuale a structurii Guvernului, un accent mai mare s-a pus pe reducerea numărului ministerelor și cel al funcționarilor publici, creând astfel economii.

Un alt aspect important al reformei Guvernului, la fel menționat în Strategia privind reforma administrației publice, este analiza funcțională a întregului Guvern care trebuie să preceadă și să fundamenteze luarea deciziilor. Analiza funcțională este un proces analitic și diagnostic care oferă baze de restructurare a instituțiilor administrației publice pentru a le aduce în situația în care acestea vor îndeplini, colectiv și individual, toate funcțiile necesare și doar pe cele necesare în modul cel mai eficient. Ideea principală a analizei funcționale este că existența unei administrații



publice se justifică doar în termenii performanței funcțiilor considerate necesare într-un sistem specific. Structurile, resursele și acțiunile autorităților se justifică doar dacă nu există nici o metodă alternativă de organizare și structurare a performanței unor funcții specifice. În acest sens, analiza funcțională trebuie să cerceteze alternativele posibile de reorganizare, cu scopul de a informa deciziile strategice de eventualele restructurări și reorganizări. Totodată, analiza funcțională analizează procesele care au loc în interiorul autorităților, de ce acestea nu sunt realizate corespunzător, unde intervin blocajele, capacitățile existente ș.a.

Trebuie remarcat faptul că, în cadrul proiectului „Reforma administrației publice centrale”, implementat cu suportul partenerilor de dezvoltare în perioada 2005-2013, au avut loc un șir de reorganizări instituționale în urma analizei funcționale a întregului Guvernul, în accepțiunea descrisă mai sus, realizată în anul 2006 pe parcursul a 7 luni, urmând obiectivul de a separa și consolida funcțiile cheie ale ministerelor în domeniul elaborării politicilor de cele de implementare a politicilor, realizate de instituțiile subordonate ministerelor, de a alinia activitatea ministerelor la prioritățile Guvernului conform documentelor strategice naționale, de a redefini mandatul și funcțiile ministerelor conform acestei abordări (modificarea regulamentelor). În acest context, este și mai important de a prezenta viziunea și de a argumenta necesitatea și abordarea în reorganizarea instituțională a Guvernului. Însă, chiar dacă a fost efectuată într-un mod simplificat ținând cont de termenele restrânse, o asemenea analiză nu a fost făcută publică.

Legea nr. 80 din 05.05.2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative a fost aprobată în contextul creării Agenției Servicii Publice. Aceasta a fost promovată în Parlament ulterior instituirii Agenției Servicii Publice la finele lunii aprilie 2017, pentru a stabili temei legal în crearea acesteia. Legea nu a fost supusă procesului de consultări publice.

Proiectul legii cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală a fost plasat pentru consultări publice pe 29 iunie 2017, aprobat în ședința Guvernului din 10 iulie 2017 și adoptat în lectură finală în ședința Parlamentului din 23 noiembrie 2017 (nr. 246). Anterior, în anul 2016, proiectul în cauză a fost respins de către Parlament datorită unor prevederi ambigue și avizelor negative din partea Ministerului Finanțelor și Centrului Național Anticorupție. Proiectul în redacția actuală este îmbunătățit, însă la fel nu conține norme care ar solicita transparentizarea activității întreprinderilor de stat și managementului acestuia, conform recomandărilor SIGMA și prevederilor Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a administrației publice pentru perioada 2016-2018.

| <b>Acțiunea</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>Termen</b>     | <b>Etapa</b>               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------------------|
| <p><b>1.2. Guvernul va aproba actele normative aferente reformării administrației publice centrale:</b></p> <p><b>1.2.1. Hotărârile care reglementează organizarea și funcționarea ministerelor, a autorităților subordonate ministerelor</b></p> <p><b>1.2.2. Hotărârea de modificare și completare a unor hotărâri ale Guvernului (nr.1714/2002; nr.201/2009; nr.168/2010; nr.1211/2010; nr.499/2012; nr.433/2015)</b></p> <p><b>1.2.3. Hotărârea privind crearea Agenției Proprietății Publice</b></p> <p><b>1.2.4. Hotărârea privind aprobarea metodologiei de calculare a tarifelor la serviciile prestate de către Agenția Servicii Publice</b></p> <p><b>1.2.5. Hotărârea de aprobare a Nomenclatorului serviciilor prestate</b></p> | <b>Septembrie</b> | <b>Realizat cu rezerve</b> |

Hotărârile cu privire la organizarea și funcționarea ministerelor conform structurii noi a Guvernului și structurii-tip a Regulamentului privind organizarea și funcționarea ministerului, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 595 din 26.07.2017, au fost aprobate în luna august (nr. 690-698 din 30.08.2017), însă nu pentru toate a fost respectat termenul limită minim pentru consultările publice (Regulamentul MAEIE a fost plasat pentru consultări pe 29.08.2017, dar a fost aprobat pe 30.08.2017; Regulamentul Ministerului Educației, Culturii și Cercetării și cel al Ministerului Finanțelor a fost plasat pe 21 august 2017, dar a fost aprobat pe 30.08.2017). În același timp, trebuie menționat că regulamentele conțin atribuții și funcții standard pentru ministere, care nu prezintă un element novator pentru administrația publică.

Doar pentru patru autorități din subordinea ministerelor au fost aprobate acte normative ce reglementează organizarea și funcționarea acestora (Agenția pentru Supraveghere Tehnică, nr.1088 din 18.12.2017; Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței, nr. 1089 din 18.12.2017; Agenția Proprietății Publice, nr. 902 din 06.11.2017; Agenția Națională pentru Sănătate Publică, aprobată în ședința Guvernului din 13 decembrie 2017, deocamdată nepublicată). Însă, nu există nici o informație publică privind intenția și viziunea de a reorganiza celelalte autorități din subordinea ministerelor și, respectiv, de a revizui organizarea și funcționarea acestora.

Cele șase HG enumerate (nr.1714/2002; nr.201/2009; nr.168/2010; nr.1211/2010; nr.499/2012; nr.433/2015) au fost amendate prin HG nr. 655 din 16.08.2017 cu privire la aprobarea modificărilor și completărilor ce se operează în unele hotărâri ale Guvernului. Aceasta prevede că serviciul juridic, subdiviziunea resurse umane, unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice, unitatea de informare și comunicare cu mass-media, subdiviziunea e-Transformare, serviciul financiar din cadrul autorităților publice centrale nu vor mai fi autonome și subordonate direct conducătorului autorității, iar dacă autoritatea are un efectiv-limită mai mic de 100 unități de personal, atribuțiile acestor subdiviziuni sunt realizarea de autoritatea ierarhic superioară. Deși nota informativă la proiectul hotărârii Guvernului invocă necesitatea acestor modificări prin prisma principiilor europene de administrare, nu sunt prezentate referințe la aceste principii. Or, este de menționat că la nivelul UE nu există directive și standarde privind structura administrației publice centrale. Faptul că subdiviziunile menționate nu vor fi subordonate direct conducătorului autorității este rațională ținând cont de introducerea funcției de secretar general de stat, însă nu este suficient de argumentat în baza evidențelor pragul de 100 unități de personal, care pare a fi stabilit în mod arbitrar.

Proiectul hotărârii Guvernului „Cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Proprietății Publice” a fost plasat pentru consultări publice pe 25.09.2017 și a fost aprobat în ședința Guvernului din 11.10.2017 (HG nr. 902 din 06.11.2017). Proiectul prevede trecerea întreprinderilor cu capital de stat din subordinea ministerelor în cea a Agenției Proprietății Publice, care se va afla în subordinea Guvernului. Hotărârea Guvernului nu conține prevederi privind transparentizarea activității întreprinderilor de stat și privind asigurarea integrității și profesionalismului conducătorului întreprinderilor, conform prevederilor Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a administrației publice pentru perioada 2016-2018.

Nomenclatorul serviciilor și metodologia de calculare a tarifelor la serviciile presetate de către Agenția Servicii Publice este în proces de elaborare, care nu este unul transparent în virtutea prevederilor Legii nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, care se referă la necesitatea anunțării publicului, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, pe pagina web oficială, despre inițierea elaborării deciziei.

| <b>Acțiunea</b>                                                   | <b>Termen</b> | <b>Etapa</b>                       |
|-------------------------------------------------------------------|---------------|------------------------------------|
| <b>1.3. Parlamentul va adopta Legea privind Curtea de Conturi</b> | <b>Iulie</b>  | <b>Realizat<br/>cu<br/>rezerve</b> |

Proiectul legii privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a fost elaborat de către un grup de deputați și înregistrat în Parlament la 01.02.2017.<sup>7</sup> Proiectul dat vine să înlocuiască actuala Lege a Curții de Conturi (nr. 261 din 05.12.2008).<sup>8</sup>

Elaborarea unei noi legi a Curții de Conturi a fost cauzată de necesitatea ajustării cadrului juridic existent la standardele și bune practici existente în domeniul dat. Astfel, proiectul legii a fost elaborat în corespundere cu prevederile Standardelor Internaționale de Audit Public Extern, adoptate de Organizația Internațională a Instituțiilor Supreme de Audit. În corespundere cu aceste standarde au fost aduse în concordanță terminologia de profil existentă (audit; audit public extern; audit de performanță etc.), dar au fost incluse și unele prevederi noi (audit de conformitate; controlul calității etc.). De asemenea, proiectul de lege redefineste tipurile și procedurile de audit, statutul personalului cu atribuții de audit public etc. Pe lângă modificările de terminologie, în proiect sunt definite mai clar cadrul de interacțiune a Curții de Conturi cu Parlamentul, cu entitățile supuse auditului public, dar și relațiile de cooperare internațională.

Un neajuns depistat în procesul de pregătire al acestui proiect de lege a fost faptul că el *nu a fost supus consultărilor publice*, documentul fiind transmis către avizare doar instituțiilor publice relevante. Desigur, proiectul legii a fost plasat pe pagina web a Parlamentului conform prevederilor art. 48, alin. (2) al Legii nr. 797 din 02.04.1996 pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului.<sup>9</sup> Însă, luând în considerare importanța acestui document pentru întregul sistem al finanțelor publice, era imperativ ca comisia permanentă sesizată în fond să organizeze consultări publice conform prevederilor art. 49<sup>1</sup> al Regulamentului Parlamentului, ceea ce nu a fost realizat.<sup>10</sup>

De asemenea, pentru a facilita procesul de consultări publice exclusiv al inițiativelor legislative înaintate de parlamentari este necesar ca aceste proiecte să fie publicate în rubrica "Transparența decizională" de pe pagina web al Parlamentului, dar nu în "Procesul legislativ" împreună cu restul proiectelor legislative înregistrate. Actualmente, toate proiectele legislative ale parlamentarilor sunt publicate exclusiv în compartimentul "Proces legislativ" fără a fi indicat faptul că aceste proiecte sunt deschise pentru consultări publice, care este perioada de recepționare a recomandărilor și persoana responsabilă. Neajunsul dat vine din faptul că prevederile din Regulamentul Parlamentului ce țin de transparența decizională așa și nu au fost aduse în concordanță cu cele din Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.<sup>11</sup> În lipsa unui mecanism funcțional de transparență decizională la nivel de Parlament, necesitatea de a organiza consultări publice devine și mai imperativă pentru anumite proiecte de legi sistemice (e.g. privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi).

Proiectul legii privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a fost votat în doua lectură pe 07.12.2017 și publicată în Monitorul Oficial (Nr. 1-6 din 05.01.2018). În amendamentele propuse către a doua lectură la proiectul Legii privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi nu au fost excluși factorii de risc privind ingerința în activitatea Curții. Astfel, Parlamentul va avea dreptul

<sup>7</sup> <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3585/language/ro-RO/Default.aspx>

<sup>8</sup> <http://lex.justice.md/md/330168/>

<sup>9</sup> <http://lex.justice.md/md/322831/>

<sup>10</sup> <http://parlament.md/TRANSPAREN%C8%9AADECIZIONAL%C4%82/Audieripublice/Audieri/tabid/231/language/ro-RO/Default.aspx>

<sup>11</sup> <http://lex.justice.md/md/329849/>

printr-o hotărâre să solicite misiuni de audit adiționale la cele planificate de către Curtea de Conturi. Această prevedere diminuează riscul de ingerință politică în activitatea Curții în comparație cu propunerile inițiale de a atribui un astfel de drept Biroului Permanent al Parlamentului, prin faptul că deciziile vor fi adoptate în ședință plenară și deschisă. Nominal, decizia de a oferi dreptul Parlamentului de a solicita de la Curtea de Conturi efectuarea auditurilor adiționale se încadrează în standardele internaționale de audit, e.g. ISSAI 1 (cap. III. Relația cu Parlamentul, Guvernul și Administrația).<sup>12</sup> Totodată, în același standard merge vorba că "relația dintre Instituția Supremă de Audit și Parlament va fi reglementată în Constituție în funcție de condițiile și necesitățile fiecărei țări (subliniat de autor)", dar art. 133 din Constituția Republicii Moldova ce ține de activitatea Curții de Conturi este vag în privința relațiilor interinstituționale și face trimitere la legea organică (alin. 5).<sup>13</sup> De asemenea, realitățile Republicii Moldova se caracterizează printr-o politizare a instituțiilor publice, deci apare necesitatea de a reduce riscurile de ingerință în activitatea Curții de Conturi, inclusiv din partea Parlamentului. Mai mult decât atât, din formularea art. 6, alin. (5) al Legii privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi că "*Parlamentul este în drept să solicite, prin hotărâre, Curții de Conturi efectuarea unor misiuni de audit public extern*" rezultă că Parlamentul poate solicita un număr nelimitat de audituri, deoarece termenul "*unor*" este ambiguu și interpretabil. Deci, există posibilitatea ca Parlamentul să se adreseze cu mai multe cereri de audit suplimentare către Curtea de Conturi, ceea va duce la revizuirea esențială a planurilor deja aprobate de audit.

Altă îngrijorare ține de modificarea ariei de audit al Curții de Conturi. Către a doua lectură a fost stipulat că Curtea va putea să efectueze audit financiar doar la întreprinderile de stat, municipale și comerciale al căror capital social în întregime sau cel puțin jumătate din acest capital aparține statului sau unității administrativ - teritoriale. În această formulare nu a fost însă inclusă propunerea Comisiei parlamentare economie, buget și finanțe de a stipula expres că S.A. „Moldova - Gaz” este subiect al auditului public extern. Decizia parlamentarilor de a exclude excepția pentru S.A. "Moldova-Gaz" putea să fi fost cauzată de doi factori ce țin raționamentul efectuării auditului public la o entitate comercială. Primul factor ține de o posibilă ineficiență a auditului public la o entitate comercială la care statul nu deține pachetul de control, din cauza că această entitate poate ignora rezultatele auditului. Al doilea factor ține de interpretarea standardelor internaționale, în special al pct. 1, secțiunea 23, capitolul VII al ISSAI 1, care indică "*Extinderea activităților economice se traduce adesea prin crearea de societăți constituite sub regim de drept privat. Aceste societăți trebuie de asemenea să facă obiectul verificărilor de către Instituția Supremă de Audit dacă statul are o participare semnificativă în ele - în special dacă este participant majoritar - sau exercită o influență predominantă*". Ambii acești factori de raționament al deputaților nu țin însă cont de realitățile Republicii Moldova și sunt eronate. Astfel, trebuie de luat în calcul că S.A. "Moldova-Gaz" nu este o companie simplă, dar una de importanță sistemică pentru economia și securitatea națională. Mai mult decât atât, structura acționariatului la această companie, din contra, face imperativă pentru autoritățile naționale de a fi la curent cu starea financiară a companiei, chiar dacă entitatea comercială o să ignore recomandările Curții de Conturi. Prin prisma acestor realități trebuie interpretate și standardele internaționale, care nu exclud extinderea auditului public asupra întreprinderilor comerciale cu "participare semnificativă" a statului, ceea ce este și cazul S.A. "Moldova-Gaz". Finalmente, potențialul argument al parlamentarilor că entitatea comercială nu o să ia în calcul rezultatele auditului public nu este relevant, deoarece probleme cu implementarea recomandărilor Curții de Conturi există chiar în administrația publică.

<sup>12</sup> [http://www.issai.org/en\\_us/site-issai/issai-framework/](http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/)

<sup>13</sup> [http://lex.justice.md/document\\_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731](http://lex.justice.md/document_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731)

| <b>Acțiunea</b>                                                 | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                       |
|-----------------------------------------------------------------|------------------|------------------------------------|
| <b>1.4. Parlamentul va adopta Legea privind Serviciul Vamal</b> | <b>Decembrie</b> | <b>Realizat<br/>cu<br/>rezerve</b> |

Noua Lege privind Serviciul Vamal va înlocui actuala Lege a serviciului în organele vamale (nr. 1150 din 20.07.2000). Proiectul Legii privind Serviciul Vamal reglementează funcțiile de bază, atribuțiile și structura acestei instituții, stabilind o nouă viziune asupra organizării și funcționării Serviciului Vamal. În proiect sunt reglementate drepturile și împuternicirile, statutul și obligațiile, protecția juridică și socială a colaboratorului vamal. De asemenea, sunt reglementate aspectele ce țin de raporturile de muncă ale colaboratorului vamal, evaluarea performanței, dar și particularitățile de conferire a gradelor speciale.

Proiectul Legii privind Serviciul Vamal a fost transmis și înregistrat în Parlament în martie 2016, dar a fost votat în prima lectură doar pe 19 octombrie 2017.<sup>14</sup> Astfel, acest proiect de lege a stat mai mult de un an în Parlament de la înregistrare, deși toate avizele din partea altor comisii și ministere au fost permise încă în anul 2016.

Alt neajuns în procesul de elaborare a proiectului Legii privind Serviciul Vamal ține de faptul că nu s-a ținut cont de alte inițiative legislative similare, care efectiv au dublat o parte din conținutul acestui proiect de lege. Astfel, prin Legea nr. 288 din 15.12.2017 în Codul Vamal a fost introdus art. 9<sup>1</sup>, care definitivează principiile generale de organizare a Serviciului Vamal, prevederi care se regăsesc și în proiectul Legii privind Serviciul Vamal.<sup>15</sup> Mai mult decât atât, secțiunea a 2-a (Organizarea activității vamale) din Codul Vamal în care a fost inclus art. 9<sup>1</sup>, va trebui să fie abrogată sau modificată esențial, din considerentul că majoritatea prevederilor din această secțiune se suprapun cu cele din proiectul de lege privind Serviciul Vamal. În condițiile aprobării legii privind Serviciul Vamal, care conține prevederi privind modul de organizare și funcționare ale acestei instituții, nu este oportun de păstrat aceleași prevederi în alt act normativ.

Proiectul Legii privind Serviciul Vamal a fost votat în a doua lectură pe 21.12.2017, dar nu a fost încă publicat în Monitorul Oficial. Către a doua lectură, parlamentarii au propus mai multe amendamente, care au îmbunătățit esențial proiectul inițial. Totodată, printre amendamentele propuse sunt și unele cu prevederi incomplete în raport cu alte acte legislative din domeniul vamal. Astfel, art. 8 (Atribuții principale) ale proiectului de lege privind Serviciul Vamal nu enumeră exhaustiv atribuțiile Serviciului așa cum sunt menționate în art. 11 (Atribuțiile organului vamal) al Codului Vamal. Această situație confuză duce la faptul că atribuțiile diferă între aceste două acte, iar în cazul anulării sau amendării secțiunii a 2-a din Codul Vamal, care conține art. 11, din cadrul legal în vigoare vor dispărea unele atribuții importante ale Serviciului (e.g. coordonează aplicarea Nomenclurii combinate a mărfurilor (art. 11, lit. f<sup>1</sup>) al Codului Vamal)).

Unele amendamente propuse către lectura a doua nu au fost suficient argumentate de către parlamentari. Un astfel de amendament a fost inclus în art. 6 (Conducerea Serviciului Vamal) la lit. c), care stabilește că directorul Serviciului Vamal poate fi destituit din funcție de către ministrul finanțelor până la expirarea termenului de 5 ani "la expirarea a cel puțin 6 luni după data numirii în funcție a unui nou ministru al finanțelor". Este evident, că această prevedere este favorabilă unui nou ministru care vine cu o echipă nouă la minister și instituțiile din subordine, dar majorează riscurile de politizare a funcției de director al Serviciului Vamal. În cazurile unei instabilități politice la nivel de guvern va urma în lanț și schimbarea directorilor Serviciului Vamal, indiferent de nivelul

<sup>14</sup> <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3123/language/ro-RO/Default.aspx>

<sup>15</sup> <http://lex.justice.md/md/373510/>

de profesionalism al celor care deja ocupă funcția de director.

| <b>Acțiunea</b>                                                                                              | <b>Termen</b>     | <b>Etapa</b>               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------------------|
| <b>1.5. Parlamentul și Guvernul vor asigura funcționalitatea Agenției pentru Soluționarea Contestațiilor</b> | <b>Septembrie</b> | <b>Realizat cu rezerve</b> |

Agencia Națională pentru Soluționarea Contestațiilor (ANSC) a devenit funcțională odată ce Parlamentul a votat la 21 iulie 2017 conducerea și consilierii acestei instituții.<sup>16</sup> În pofida faptului că ANSC a devenit funcțională până în septembrie, implementarea acțiunii date a întârziat mai mult cu un an. ANSC trebuia să devină funcțională pe 01 mai 2016, când a intrat în vigoare noua lege privind achizițiile publice (nr. 131 din 03.07.2015). Conform prevederilor acestei legi, Agenția Achiziții Publice (AAP) pierde dreptul de soluționare a contestațiilor și trebuia înlocuită cu ANSC. În realitate, însă, procesul de creare a ANSC a demarat doar către finele anului 2016 și a durat tocmai până în iulie 2017. Astfel, mai mult de un an sistemul de achiziții publice din Republica Moldova a fost lipsit de o instituție de soluționare a contestațiilor, unica opțiune pentru agenții economici fiind sistemul judecătoresc. Situația dată a sporit riscurile de corupție în sistem și influențat negativ imaginea viitoarei ANSC.

| <b>Acțiunea</b>                                                                    | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                |
|------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------|
| <b>1.6. Guvernul va aproba Strategia privind Controlul Financiar Public Intern</b> | <b>Noiembrie</b> | <b>Inițiat, nefinalizat</b> |

Proiectul Hotărârii de Guvern (HG) cu privire la aprobarea Programului de dezvoltare a controlului financiar public intern (CFPI) pentru anii 2018 – 2020 a fost prezentat pentru consultări publice.<sup>17</sup> Acest Program vine să înlocuiască precedentul document care expiră la finele anului 2017. Programul precedent care a fost implementat în perioada anilor 2013 – 2017 a creat cadrul instituțional și de reglementare în domeniul CFPI, dar nu a reușit să atingă toate obiectivele propuse. Principalele deficiențe în CFPI care au rămas nerezolvate țin de (i) consolidarea răspunderii manageriale pentru gestionarea optimă a resurselor; (ii) atragerea și pregătirea personalului calificat în acest domeniu; (iii) integrarea sistemului de management financiar și control intern în toate procesele operaționale, financiar-economice și de suport; (iv) elaborarea planurilor și obiectivelor operaționale cu o dimensiune financiară și o legătură cu resursele necesare pentru utilizarea acestora. Drept rezultat, aceste deficiențe au fost transpuse în noul Program pe anii 2018 – 2020 drept prioritare. Un factor facilitator pentru noul program va fi asistența din partea UE prin intermediul unui proiect Twinning, dar și suportul Ministerului Finanțelor al Olandei. Totodată, fără o coordonare mai strânsă între toți actorii implicați în implementare CFPI, perpetuarea interesului scăzut din partea managerilor de vârf pentru CFPI, dar și înțelegerea greșită a auditului intern la toate nivelurile de administrație publică, există riscuri ca obiectivele Programului să nu fie atinse în totalitate.

Proiectul HG cu privire la aprobarea CFPI nu a fost aprobat de către Guvern în termenii stabiliți în Foaia de parcurs. Astfel, acțiunea aceasta nu a fost realizată deși proiectul HG a fost publicat pentru consultări publice în timp.

<sup>16</sup> <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3801/language/ro-RO/Default.aspx>

<sup>17</sup> <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4573>

## Recomandări:

- Asigurarea activității, conform prevederilor normative, a Consiliului național pentru Reforma administrației publice, care este o platformă importantă de discuții și de luare a deciziilor informate și într-un mod participativ, și de monitorizare a procesului de implementare a reformei administrației publice
- Întreprinderea tuturor acțiunilor prevăzute pentru anul 2017 în Planului de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, în special cele ce țin de formarea unui corp de funcționari publici competenți și de consolidare a capacităților de elaborare a politicilor publice în baza evidențelor. În același timp, reforma administrației publice promovată în prezent se rezumă doar la elaborarea și aprobarea actelor normative, fără a recurge la analize ale opțiunilor de reformă, conform acțiunilor incluse în Planul de acțiuni, ceea ce ar putea eroda semnificativ impactul reformei administrației publice.
- Asigurarea unei transparențe mai mari în procesul de luare a deciziilor privind reforma administrației publice, deoarece multe proiecte ale actelor normative promovate până la momentul de față au omis procedurile de transparență, conform prevederilor legale.
- Impulsionarea acțiunilor de reformă a serviciului public (transparență în angajare, evaluare și promovare) care ar exclude politizarea funcției publice și ar asigura că în administrația publică sunt angajați funcționari integri și profesioniști, în special în contextul reangajărilor conform noilor structuri ale autorităților.
- Introducerea inovațiilor în procesul decizional al Guvernului, în special în planificarea strategică și elaborarea politicilor publice în baza evidențelor.
- Dezvoltarea și introducerea plenară a unui sistem de monitorizare a performanțelor autorităților publice, de implementare și de asigurare a obținerii rezultatelor scontate în implementarea politicilor publice.
- Crearea ANSC este un pas important și indispensabil în modernizarea și reformarea sistemului de achiziții publice în Republica Moldova. Eforturi adiționale însă trebuie depuse pentru implementarea noului sistem electronic de achiziții ce va face achizițiile publice mai transparente și va facilita concurența în acest domeniu. Fără un sistem electronic de achiziții progresele în acest domeniu vor fi mediocre, chiar și cu reformarea cadrului instituțional.
- Neajunsurile ce țin de transparența decizională depistate la proiectul legii privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi au scos în evidență necesitatea de ajusta mecanismele actuale ale Parlamentului în acest domeniu. În special, se impune necesitatea de ajusta actualul Regulament al Parlamentului la prevederile Legii nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.
- Ajustarea cadrului legal în vigoare din domeniul vamal, luând în considerare lacunele juridice care s-au păstrat în noua lege privind Serviciul Vamal. În special, este necesară o transpunere a prevederilor și o coordonare a definițiilor din Codul Vamal cu cele din legea privind Serviciul Vamal. De asemenea, se recomandă de exclus prevederile din noua lege ce țin de demisia directorului Serviciului Vamal la inițiativa ministrului finanțelor, la doar 6 luni după numirea celui din urmă în funcție.



## 2. Justiție și Combaterea corupției

### Sinteza progresului general

*Din cele 10 acțiuni monitorizate, 1 a fost realizată cu rezerve și 9 au fost inițiate, dar nefinalizate.*

În domeniul justiției, Parlamentul a adoptat în prima lectură proiectul de lege privind modificarea și completarea Codului de procedură civilă (nr. 349), care propune o serie de modificări care au drept scop eficientizarea procedurilor judiciare civile. Deputații au făcut o serie de amendamente după înregistrarea proiectului de lege. Până la data de 10 ianuarie 2018, atât amendamentele deputaților după votul în prima lectură, cât și proiectul în cea mai nouă versiune nu au fost disponibile pe pagina web a Parlamentului pentru a fi consultate. Ministerul Justiției a elaborat proiectul de lege nr. 428 privind reformarea sectorului justiției, care include modificări binevenite și necesare privind selecția și promovarea judecătorilor. Însă, acesta urmează a fi îmbunătățit pentru a asigura un sistem efectiv bazat pe merit, a spori transparența Consiliului Superior al Magistraturii și a asigura independența funcțională a Inspecției Judiciare.

Nu a fost inițiat un proiect de lege și nici nu sunt incluse prevederi în proiectul nr. 428, inițiat de Ministerul Justiției, pentru simplificarea și, respectiv, eficientizarea mecanismului de tragere la răspundere disciplinară a judecătorilor. Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal a elaborat proiectul de lege privind regimul mijloacelor video. Ultima versiune a proiectului, disponibilă publicului, trezește îngrijorări ce țin de obligarea jurnalistului de a cere sistematic consimțământul subiectului de date, precum și de interzicerea utilizării mijloacelor video prin intermediul dronelor, aerostatelor sau altor dispozitive tehnice și/sau electronice în intravilanul localităților rurale/urbane.

În domeniul anticorupție, au fost supuse consultărilor publice 6 din cele 9 planuri sectoriale anticorupție planificate a fi adoptate până în decembrie 2017. Parlamentul a adoptat cu o mare întârziere în lectură finală proiectului legii privind prevenirea spălării banilor și de combatere a finanțării terorismului. În decembrie 2017 a fost lansat sistemul E-integritate de depunere și verificare on-line a declarațiilor de avere și interese și au început a fi distribuite semnăturile electronice către subiecții declarării averilor.

Nu este încă asigurată funcționarea eficientă a Agenției de Recuperare a Bunurilor Infracționale (ARBI). Nu au fost încă aprobate de către Parlament statele de personal ale Autorității Naționale de Integritate (ANI). Din cauza întârzierii în selectarea conducerii ANI, nu a fost deocamdată aprobată nici metodologia de verificare a averilor și a intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor. Trezește îngrijorare faptul că noua conducere a ANI a anunțat că va limita accesibilitatea metodologiei pentru publicul larg. Au lipsit progrese și în procesul de elaborare și adoptare a cadrului legal și normativ secundar de aplicare a legii privind prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, determinate de tergiversarea de către Parlament a adoptării respectivei legi.

### Sinteza acțiunilor individuale

| <b>Acțiunea</b>                                                                                                                                                                                                                                               | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------|
| <b>2.1. Parlamentul va adopta Legea privind modificarea și completarea unor acte legislative (vizează consolidarea capacităților funcționale ale Consiliului Superior al Magistraturii și ale Inspecției Judiciare și aducerea legislației referitoare la</b> | <b>Noiembrie</b> | <b>Inițiat, nefinalizat</b> |



|                                                                                                               |  |  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|
| <b><i>răspunderea disciplinară a judecătorilor în concordanță cu recomandările Comisiei de la Veneția</i></b> |  |  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|

Ministerul Justiției a finalizat procesul de coordonare și avizare a proiectului de lege nr. 428<sup>18</sup>, privind reforma sectorului judecătoresc. În prezent proiectul încă se definitivează. Conform persoanei responsabile din Ministerul Justiției, proiectul a fost îmbunătățit în urma propunerilor autorităților și societății civile. Cu toate acestea, versiunea actuală a proiectului nu este disponibilă și este greu de apreciat calitatea acestuia.

Ultima versiune a proiectului, disponibilă publicului, prevedea modificări binevenite și necesare privind selecția și promovarea judecătorilor. Însă, proiectul urma a fi îmbunătățit pentru a asigura un sistem de selecție și promovare bazat pe merit. Proiectul, de asemenea, urma a fi îmbunătățit în partea sporirii transparenței CSM prin limitarea cazurilor de examinare a chestiunilor de pe ordinea de zi în deliberare (în secret), și indicarea numărului de voturi pro/contra în hotărârile CSM. Pentru sporirea independenței judecătorilor, printre altele, urma a fi exclusă posibilitatea demiterii judecătorilor în baza unor motive vagi (nerespectarea prevederilor privind incompatibilităților prevăzute de art. 8 din Legea privind statutul judecătorului). În ultima sa versiune, proiectul nu prevedea suficiente garanții pentru sporirea autonomiei și funcționalității Inspecției Judiciare.

Este de apreciat efortul autorităților de elaborare a unui proiect ambițios de reformare a sectorului judecătoresc (nr.428). Încurajăm autoritățile să adopte proiectul respectiv, în timp util, cu îmbunătățirile necesare în corespundere cu recomandările Comisiei de la Veneția și a necesităților reale ale sistemului judecătoresc. Având în vedere că proiectul nr. 428 încă este în proces de definitivare în cadrul Ministerului Justiției, nefiind adoptat de Parlament conform termenului indicat în Foaia de parcurs, acțiunii 2.1. i se acordă calificativul „inițiat, nefinalizat”.

| <b><i>Acțiunea</i></b>                                                                                                                                                                          | <b><i>Termen</i></b>    | <b><i>Etapă</i></b>                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|------------------------------------|
| <b><i>2.2. Parlamentul va adopta Legea pentru modificarea și completarea Codului de procedură civilă (vizează reducerea duratei proceselor de judecată prin simplificarea procedurilor)</i></b> | <b><i>Decembrie</i></b> | <b><i>Inițiat, nefinalizat</i></b> |

Proiectul de lege privind modificarea și completarea Codului de procedură civilă (nr. 349) propune o serie de modificări care au drept scop eficientizarea procedurilor judiciare civile. În principal, modificările vizează reducerea duratei proceselor de judecată, limitarea temeiurilor de suspendare a procesului de către participanți, precum și introducerea unei proceduri noi simplificate (efectuată doar cu ajutorul observațiilor scrise) de judecare a anumitor categorii de cauze cu valoare de până la 10 salarii medii pe economie (aproximativ 50.000 MDL). Suplimentar, proiectul propune detalierea procedurii de pregătire a cauzei pentru examinare (fond și apel), înăsprirea regulilor de prezentare a probelor și de citare a participanților, precum și introducerea posibilității depunerii actelor procesuale în format electronic (sistemul e-dosar). Alte prevederi înscrise pe parcurs în proiect se referă și la modificarea Codului familiei pentru a permite, printre altele, posibilitatea desfacerii căsătoriei pe cale extrajudiciară în anumite cazuri.<sup>19</sup>

În același timp, câteva prevederi înscrise pe parcurs în proiectul de lege se pare că nu se încadrează întocmai în obiectivele inițial stabilite de către autori. Acestea se referă în special la posibilitățile de

<sup>18</sup> Disponibil la: [http://justice.gov.md/public/files/transparența\\_in\\_procesul\\_decizional/coordonare/2017/august/PL30082017.pdf](http://justice.gov.md/public/files/transparența_in_procesul_decizional/coordonare/2017/august/PL30082017.pdf)

<sup>19</sup> A se vedea în special art. I-II din proiect, disponibil la: <http://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=77abd958-4622-42ff-a621-bff7789b77e4>.

limitare a utilizării mijloacelor tehnice pentru înregistrarea ședințelor de judecată<sup>20</sup> (înregistrarea audio și video a proceselor judiciare), precum și cele legate de anumite acțiuni procesuale ale judecătorului întreprinse la faza pregătirii pricinii pentru dezbateri judiciare (necesitatea ședinței preliminare obligatorii în cadrul pregătirii pricinii pentru dezbaterile judiciare).<sup>21</sup> Aceste propuneri nu au fost inițial prevăzute în conceptul proiectului de lege.

Proiectul a trecut toate etapele de avizare în cadrul Guvernului în perioada ianuarie – noiembrie 2017. În cadrul dezbaterilor din Parlament proiectul a generat păreri împărțite din partea deputaților. În timp ce unii au salutat proiectul, subliniind necesitatea adoptării cât mai rapide a acestuia, alții au considerat necesar să clarifice anumite prevederi înscrise în proiect sau să propună noi amendamente.<sup>22</sup>

La această etapă, nu este clar dacă și alte amendamente au fost înaintate în Comisiile de profil și dacă se vor regăsi în versiunea finală a proiectului de lege. Până la data de 10 ianuarie 2018, atât amendamentele deputaților după votul în prima lectură, cât și proiectul în cea mai nouă versiune nu au fost disponibile pe pagina web a Parlamentului pentru a fi consultate.

Proiectul de lege este unul voluminos însă în mare parte necesar pentru combaterea tergiversării examinării cauzelor în instanțele de judecată și excluderii amănărilor nejustificate ale ședințelor judiciare. Deși unele prevederi din proiect în versiunea prezentată în Parlament ridică semne de întrebare, în general proiectul este unul necesar și binevenit. În același timp, carențele acestuia încă pot fi înlăturate până la votarea finală în a doua lectură. Având în vedere cele descrise mai sus și în lipsa aprobării proiectului în lectură finală până la finalizarea Foii de parcurs, acțiunii 2.2. i se acordă calificativul „inițiat, nefinalizat”.

| <b>Acțiunea</b>                                                                                                          | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------|
| <b>2.3. Parlamentul va adopta modificări la Legea nr.178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor</b> | <b>Decembrie</b> | <b>Inițiat, nefinalizat</b> |

Proiectul de lege nr. 428 privind reformarea sectorului judecătoresc prevede și modificări ale Legii nr. 178. În prezent proiectul încă se definitivează. Potrivit persoanei responsabile din Ministerul Justiției, proiectul a fost îmbunătățit în urma propunerilor autorităților și societății civile. Cu toate acestea, versiunea actuală a proiectului nu este disponibilă și nu este posibil de apreciat calitatea acestuia. În special, nu este clar în ce măsură au fost introduse modificările necesare a Legii nr. 178 în proiectul nr. 428.

În ultima versiune a proiectului, disponibilă publicului, acesta prevedea o serie de modificări ale abaterilor disciplinare prevăzute de Legea nr. 178, care corespundeau în mare parte recomandărilor Comisiei de la Veneția. Însă, acest proiect nu prevedea o simplificare a mecanismului disciplinar care este recunoscut de comunitatea juridică și, chiar de judecători, drept unul anevoios<sup>23</sup>. În prezent, o procedură disciplinară poate parcurge 5 etape (la 5 organe diferite). Simplificarea poate avea loc prin fortificarea rolului Inspecției Judiciare la examinarea sesizărilor disciplinare, excluderea etapei de admisibilitate și prin introducerea contestației directe a hotărârilor

<sup>20</sup>A se vedea pct. 8 din proiectul de lege, citat supra.

<sup>21</sup>A se vedea pct. 52 din proiectul de lege, citat supra.

<sup>22</sup> Pentru mai multe detalii, a se vedea pledoaria deputatului Sergiu Sârbu pentru susținerea proiectului, disponibilă la: <https://www.privesc.eu/arhiva/79237/Sedinta-Parlamentului-Republicii-Moldova-din-7-decembrie-2017> (de la minutul 4:42:20) și întrebările deputatului Tudor Deliu (de la minutul 4:20:10).

<sup>23</sup> CRJM, Sondaj „Percepția judecătorilor, procurorilor și avocaților privind reforma în justiție și combaterea corupției” din decembrie 2015, pag. 42-43, disponibil la: <http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/01/CRJM-Percepts-reformelor-just-1.pdf>

Colegiului Disciplinar la CSJ, pe fond și procedură<sup>24</sup>.

Mai mult, la 1 decembrie 2017, Parlamentul a adoptat în a doua lectură, proiectul nr. 307<sup>25</sup>, care prevede modificarea Legii nr. 178, prin introducerea contestării hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii la CSJ doar în „partea ce se referă la procedura de emitere/adoptare”. În procedurile disciplinare, limitarea contestării hotărârilor CSM doar la aspecte de procedură ar putea fi contrară standardelor CtEDO<sup>26</sup>. Respectiv, adoptarea acestui proiect constituie mai degrabă un regres decât un progres.

Încurajăm autoritățile să înlăture îngrijorările menționate mai sus. De asemenea, menționăm faptul că acțiunea 2.3. a fost formulată vag și pare de fapt repetitivă acțiunii 2.1. Până la finalizarea monitorizării nu am primit un răspuns de la Ministerul Justiției despre diferența dintre cele două acțiuni. Având în vedere că proiectul nr. 428, care prevede majoritatea modificărilor Legii nr. 178, încă este în proces de definitivare, iar proiectul nr. 307, care, deși, a fost adoptat, nu constituie un progres, acțiunii 2.3. se acordă calificativul „inițiat, nefinalizat”.

| <b>Acțiunea</b>                                                     | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                |
|---------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------|
| <b>2.4. Parlamentul va adopta Legea privind supravegherea video</b> | <b>Decembrie</b> | <b>Inițiat, nefinalizat</b> |

Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (CNPDCP) este instituția responsabilă pentru elaborarea proiectului de lege privind supravegherea video. Conform informațiilor oferite la 23 octombrie 2017 de reprezentantul CNPDCP, instituția în cauză a solicitat desemnarea persoanelor responsabile din cadrul Ministerului Justiției, Ministerului Afacerilor Interne (MAI) și Centrului Național Anticorupție (CNA) pentru a fi incluse în componența grupului de lucru responsabil pentru elaborarea proiectului respectiv.

La 27 noiembrie 2017, CNPDCP a inițiat consultările publice pe marginea proiectului respectiv<sup>27</sup> (în continuare fiind redenumit ca proiectul de lege privind regimul mijloacelor video). CNPDCP a acordat dar 7 zile pentru transmiterea opiniilor cu privire la proiectul de lege (până la 4 decembrie 2017), fapt ce contravine Legii nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

La 11 ianuarie 2018, conform persoanei responsabile de la CNPDCP, proiectul era în proces de definitivare, urmare a avizelor recepționate de la instituțiile interesate.

Ultima versiune a proiectului, disponibilă publicului, trezește unele îngrijorări, precum ar fi: îngreunarea activității jurnalistice prin obligarea jurnalistului de a cere mereu/sistematic consimțământul subiectului de date. Deoarece activitatea jurnalistică se bazează în mare măsură pe utilizarea și captarea mijloacelor video, inclusiv în spațiul public, condiționarea prin consimțământ a acestei activități este în detrimentul accesului la informații.

La fel, este problematică prevederea care interzice utilizarea mijloacelor video prin intermediul dronelor, aerostatelor sau altor dispozitive tehnice și/sau electronice în intravilanul localităților

<sup>24</sup> Detalii privind necesitatea acestor reforme pot fi găsite în DPP „Analiza legislației și practicii privind răspunderea disciplinară a judecătorilor 2015-2016” din noiembrie 2016, disponibil la: [http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/11/CRJM\\_2016.11-DPP-Raspundere-disciplinara\\_fin.pdf](http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/11/CRJM_2016.11-DPP-Raspundere-disciplinara_fin.pdf) și DPP „Evaluarea necesităților de îmbunătățire a cadrului legal privind răspunderea disciplinară a judecătorilor” din februarie 2016, disponibil la: <http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/02/2016-02-DDP-Legea-178-CRJM-web.pdf>.

<sup>25</sup> Disponibil la: <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3928/language/ro-RO/Default.aspx>.

<sup>26</sup> A se vedea opinia CRJM asupra unui proiect identic înregistrat la Ministerul Justiției, disponibilă la: [http://crjm.org/wp-content/uploads/2017/11/2017-04-20-Opinie-CRJM-Proiect-MJ-nr.-390\\_web.pdf](http://crjm.org/wp-content/uploads/2017/11/2017-04-20-Opinie-CRJM-Proiect-MJ-nr.-390_web.pdf)

<sup>27</sup> Disponibil la: <http://www.datepersonale.md/md/news/1211/1/15068/>

rurale/urbane. Regimul juridic al utilizării dronelor sau altor dispozitive tehnice aeriene nu își găsește încă o reglementare în spațiul european și nu este clar deocamdată cum folosirea acestor dispozitive ar afecta viața privată și datele cu caracter personal. În acest context calificăm drept prematură limitarea excesivă a utilizării dronelor sau altor dispozitive tehnice aeriene în Republica Moldova.

Încurajăm autoritățile să înlăture îngrijorările menționate mai sus în vederea stabilirii unui echilibru între protecția vieții private și interesul public.

Reieșind din faptul că proiectul de lege se află în proces de definitivare în cadrul CNPDCP, nefiind adoptat de Parlament, acțiunii 2.4. i se acordă calificativul „inițiat, nefinalizat”.

| <b>Acțiunea</b>                                                                                                       | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|----------------------------|
| <b>2.5. Parlamentul va adopta Legea privind prevenirea spălării banilor și de combatere a finanțării terorismului</b> | <b>Decembrie</b> | <b>Realizat cu rezerve</b> |

Potrivit Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE (PNAAN) în perioada 2017-2019, noua lege cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului urma să intre în vigoare în trimestrul I al anului 2017. Proiectul legii, elaborat în mod participativ, a fost aprobat de către Guvern la 30 decembrie 2016 și înregistrat în Parlament la 3 februarie 2017 (proiectul nr. 22). Proiectul de lege și-a propus să armonizeze standardele naționale în domeniu cu cele europene și internaționale, prin transpunerea în legislația națională a prevederilor Directivei UE 2015/849 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, precum și a celor 40 de recomandări ale Financial Action Task Force (FATF), revizuite în 2012. O evaluare independentă a proiectului de lege<sup>28</sup> a identificat mai multe lacune și deficiențe, cu riscul de a crea disfuncționalități în sectorul real al economiei și subminare a mecanismului de contracarare a proceselor de spălare de bani. Una din recomandările principale propuse de autor era constituirea unei echipe mixte din experți economici și financiari, reprezentanți ai regulatorilor de piață, asociațiilor de business și profesionale pentru evaluarea conținutului proiectului legii din perspectiva riscurilor specifice Republicii Moldova, efectelor legii și ale deficiențelor identificate.

La 22 decembrie 2017, proiectul legii a fost votat în lectura finală, după o tergiversare de circa 9 luni de la prima lectură din 30 martie 2017<sup>29</sup>. În tot acest interval, Parlamentul a organizat o singură audiere publică la 13 iunie 2017, cu participarea deputaților, reprezentanților autorităților publice, ai societății civile, instituțiilor financiar-bancare și partenerilor de dezvoltare<sup>30</sup>. În același timp, consultarea internă a proiectului a continuat până în luna decembrie, pe 17 decembrie 2017 fiind depuse ultimele amendamente substanțiale ale deputaților privind scoaterea Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor din subordinea CNA și transformarea serviciului într-o instituție publică autonomă. Rezultatele audierilor, tabelul de sinteză, precum și versiunea finală a proiectului de lege au fost făcute publice pe pagina web a Parlamentului abia în ziua adoptării proiectului de lege în lectura finală. Până la data de 15 ianuarie 2018, legea încă nu fusese publicată în Monitorul Oficial. Totuși, în ultima versiune a proiectului, disponibilă publicului, au fost luate în considerație majoritatea recomandărilor expuse în expertiza anticorupție a CNA<sup>31</sup>, iar prevederile se conformează în linii generale Directivei UE 2015/849 și Recomandărilor FATF. Proiectul însă operează cu termeni generali, fără a detalia mai multe aspecte

<sup>28</sup> Sergiu Gaibu, "Proiectul de lege cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor – sursă de stabilitate sau instabilitate economică?", mai 2017, [https://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/Proiectul\\_de\\_lege\\_cu\\_privire\\_la\\_prevenirea\\_si\\_combaterea\\_spalarii\\_banilor.pdf](https://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/Proiectul_de_lege_cu_privire_la_prevenirea_si_combaterea_spalarii_banilor.pdf).

<sup>29</sup> <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3592/language/ro-RO/Default.aspx>.

<sup>30</sup> <http://www.parlament.md/Actualitate/Comunicatedepresa/tabid/90/ContentId/3148/Page/56/language/ro-RO/Default.aspx>.

<sup>31</sup> [https://www.cna.md/public/files/raport\\_expertiza/rea\\_mj\\_spcsb\\_pr.nou\\_.pdf](https://www.cna.md/public/files/raport_expertiza/rea_mj_spcsb_pr.nou_.pdf).

legate de aplicarea anumitor prevederi importante (ex. identificarea și verificarea clientului și a beneficiarului efectiv, definirea încălcărilor, procedura și modul de aplicare a amenzilor nominalizate în proiect etc.). În acest sens, aplicarea eficientă a legii va depinde în mod primordial de calitatea legislației secundare, care încă urmează a fi elaborată și adoptată. Cu toate acestea, calificativul „realizat cu rezerve” a fost acordat ca urmare a procesului consultativ imprevizibil, puțin transparent și formal desfășurat în cadrul Parlamentului și a tergiversării adoptării legii, care a împiedicat într-un final realizarea acțiunii 2.6.

| <b>Acțiunea</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------|
| <b>2.6. Centrul Național Anticorupție va asigura transpunerea în legislația națională a prevederilor Directivei UE 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor și finanțării terorismului</b> | <b>Decembrie</b> | <b>Inițiat, nefinalizat</b> |

Adoptarea abia la 22 decembrie 2017 a noii legi cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, care urmărește transpunerea Directivei UE 2015/849 în legislația națională, nu a permis CNA să aprobe cadrul legal și normativ secundar de aplicare a legii. În același timp, către data de 15 ianuarie 2018, legea încă nu fusese publicată în Monitorul Oficial. Totuși, CNA a derulat unele acțiuni preparatorii. La 25 august, SPCSB a inițiat procesul de ajustare a Ghidului activităților și tranzacțiilor suspecte, astfel ca acesta să se conformeze Directivei UE 2015/840 și a standardelor FTAf revizuite în 2012, și a organizat o primă ședință cu reprezentanții Băncii Mondiale, ai instituțiilor financiare și ai Asociației Băncilor din Republica Moldova.

| <b>Acțiunea</b>                                                                                                           | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------|
| <b>2.7. Parlamentul și Guvernul vor asigura funcționarea eficientă a Agenției de Recuperare a Bunurilor Infractionale</b> | <b>Octombrie</b> | <b>Inițiat, nefinalizat</b> |

La 30 martie 2017, Parlamentul a votat în a doua lectură Legea privind Agenția de Recuperare a Bunurilor Infractionale (ARBI). Obiectul de activitate al noii Agenții este dezvoltarea capacităților și instrumentelor necesare recuperării bunurilor infracționale în legătură cu infracțiunile de corupție și spălare a banilor. Legea privind ARBI a intrat în vigoare la 19 mai 2017, fiind instituită drept subdiviziune autonomă în cadrul CNA. În luna iunie 2017 a fost numit conducătorul Agenției (Otilia NICOLAI).

La 9 octombrie 2017 un grup de deputați au propus modificarea unor competențe și atribuții ARBI.<sup>32</sup> Modificările propuneau inclusiv reconfigurarea instituțională și funcțională a instituției, prin schimbarea Agenției din subordinea CNA în subordinea Serviciului Fiscal de Stat. Modificările au fost propuse la nici cinci luni de la intrarea în vigoare a legii privind ARBI și puneau în pericol crearea ARBI<sup>33</sup>. Modificările au fost votate în prima lectură la 2 noiembrie 2017.

<sup>32</sup> A se vedea proiectul nr. 305 înregistrat în Parlament la 9 octombrie 2017, disponibil la: <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3926/language/ro-RO/Default.aspx>.

<sup>33</sup> La 18 octombrie 2017, vicepreședintele CNA Cristina ȚARNĂ și-a dat demisia, precizând ca unul din motivele demisiei ar fi fost intenția deputaților de a destabiliza activitatea ARBI, pentru detalii: <http://www.jurnal.md/ro/social/2017/10/18/doc-vicedirectorul-centrului-anticorupție-cristina-tarna-isi-da-demisia-cna-se-va-transforma-in-avocatul-businessmanilor/>.



Deși deputații au renunțat ulterior la modificările cu privire la subordonarea ARBI<sup>34</sup>, proiectul Regulamentului ARBI privind evaluarea, administrarea și valorificarea bunurilor infracționale, remis pentru consultări publice la 27 decembrie 2017, prevede în continuare cel puțin o coordonare strânsă între ARBI și Serviciului Fiscal de Stat în procesul de valorificare a bunurilor infracționale.<sup>35</sup> Acest aspect se pare că nu corespunde conceptului inițial prevăzut de Legea privind activitatea ARBI, care declara elementul autonom al activității ARBI drept subdiviziune în cadrul CNA fără a fi prevăzute în lege atribuțiile Serviciului Fiscal de Stat (decât în partea ce ține de formarea bugetului ARBI).<sup>36</sup>

Având în vedere modificările indicate mai sus și în lipsa unui regulament de activitate al ARBI, precum și a personalului cheie angajat, până la expirarea Foii de parcurs nu au fost create condițiile pentru funcționarea eficientă a ARBI. Din aceste considerente acțiunii 2.7. i se acordă calificativul „inițiat, nefinalizat”.

| <b>Acțiunea</b>                                                                                    | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------|
| <b>2.8. Parlamentul și Guvernul vor asigura funcționalitatea Agenției Naționale de Integritate</b> | <b>Noiembrie</b> | <b>Inițiat, nefinalizat</b> |

În termen de 6 luni după intrarea în vigoare a pachetului de legi privind integritatea<sup>37</sup> (1 august 2016, cu excepția unor prevederi - în vigoare din 1 ianuarie 2018), Guvernul urma să întreprindă mai multe acțiuni pentru a asigura funcționarea Autorității Naționale de Integritate (ANI) și aplicarea noului cadru legislativ, printre care: 1) prezentarea Parlamentului propunerilor de punere în concordanță a legislației în vigoare cu prevederile noilor legi și alinierea actelor sale normative; 2) asigurarea interoperabilității datelor din sistemul on-line de declarare E-integritate și registrele de stat și private; 3) stabilirea tipului semnăturii electronice și modul de repartizare a acesteia subiecților declarării. Parlamentul la rândul său urma să aprobe statele de personal și structura organizatorică a ANI.

Abia la 28 august 2017, Guvernul a adoptat Hotărârea nr.673 (în vigoare din 06.09.2017)<sup>38</sup>, prin care stabilește: semnătura electronică avansată calificată pentru semnarea declarațiilor electronice de avere și interese personale și modul de repartizare a semnăturilor electronice către funcționarii publici, subiecți ai declarării averilor și intereselor personale. În conformitate cu această hotărâre, semnăturile electronice vor fi eliberate centralizat de către Î.S. Centrul de Telecomunicații Speciale (ÎS CTS) contra sumei de 125 MDL per semnătură, costul total pentru asigurarea tuturor subiecților declarării cu semnături electronice, cu termen de valabilitate de un an ridicându-se la 8,76 mln. MDL. Această sumă depășește cu mult cheltuielile bugetare cumulative de 2891596 MDL<sup>39</sup> suportate pentru serviciile de digitizare și procesare a declarațiilor pe toată durata activității CNI/ANI (2013-2017). Din nota informativă la HG nu este clar de ce Guvernul a optat pentru semnătura electronică avansată calificată cu valabilitatea de doar un an, eliberată de ÎS CTS și a nu a examinat și alte tipuri de semnături, cum ar fi

<sup>34</sup> A se vedea ședința Parlamentului din 2 noiembrie 2017, disponibilă pe: <https://www.privesc.eu/arhiva/78663/Sedinta-Parlamentului-Republicii-Moldova-din-2-noiembrie-2017>.

<sup>35</sup> Proiectul Regulamentului ARBI propus pentru consultări la 27 decembrie 2017 poate fi accesat aici: <https://www.cna.md/libview.php?l=ro&idc=5&id=1795&t=/Serviciul-relatii-publice/Comunicate-de-presa/Regulamentul-privind-evaluarea-administrarea-si-valorificarea-bunurilor-infracționale-supus-consultarilor-publice>.

<sup>36</sup> Pentru mai multe detalii, a se vedea art. 4 alin. 1-2 din Legea nr. 48 privind Agenția de Recuperare a Bunurilor Infracționale, Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 155-161 art. 251 din 19 mai 2017.

<sup>37</sup> Așa-numitul pachet de integritate este compus din legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, legea nr. 133/2016 privind declararea averilor și intereselor personale și legea nr. 134/2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

<sup>38</sup> HG nr. 673 din 28.08.2017, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=371288>. Documentul a fost consultat public, a se vedea <http://www.particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4152>.

<sup>39</sup> Costul per an a serviciilor de digitizare și procesare a declarațiilor cu privire la venituri, proprietăți și interese a fost de: 284 994 MDL în 2014, 798 600 MDL în 2015, 886 401,16 MDL în 2016 și 921 600 MDL în 2017, sursa: baza de date a Agenției Achiziții Publice, <http://tender.gov.md/ro/contracte-atribuite>.

cele mobile care sunt la fel certificate de ÎS CTS.

Conform HG nr. 673, ANI a creat lista persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor de avere și interese personale din cadrul serviciului resurse umane ale instituțiilor publice din țară și a transmis-o ÎS CTS. Totodată, ANI a aprobat planul de instruire a acestora în vederea completării Registrului electronic al subiecților declarării averii și a intereselor personale. Ca urmare a propunerii Guvernului de rectificare a bugetului pentru anul 2017 (proiectul de lege nr. 316/2017), Cancelariei de Stat i-a fost alocată suma de 9,8 mln MDL pentru eliberarea semnăturilor electronice cu valabilitatea de 1 an, pentru 70 mii de funcționari publici. Către data de 13 ianuarie 2018, CTS a procesat 27 mii de cereri de eliberare a semnăturilor electronice. În același timp, contrar prevederilor legii nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, Parlamentul nu a aprobat încă efectivul-limită și structura organizatorică a ANI, în timp ce bugetul instituției pentru anul 2018 a fost menținut în limitele bugetelor alocate anterior pentru CNI. Probleme în funcționarea ANI ar putea fi generate și de prevederile confuze la capitolul salarizării inspectorilor de integritate care se conțin în actualul cadru legal privind salarizarea în sectorul public. La moment, două legi diferite reglementează modul de stabilire a salariului inspectorilor de integritate. Este vorba de legea nr. 48 din 22.03.2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, care conține reglementări privind salarizarea funcționarilor publici cu statut special din cadrul ANI (art. 3), cum sunt inspectorii de integritate (vezi art. 17, alin. 2 din legea 132/2016). Cealaltă lege nr. 355-XVI din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar prevede expres valoarea salariului inspectorilor de integritate (art. 82). Alocarea unor resurse financiare insuficiente pentru angajarea inspectorilor de integritate va crea riscuri pentru realizarea eficientă a activității ANI în domeniul controlului declarațiilor de avere și interese.

| <b><i>Acțiunea</i></b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b><i>Termen</i></b>    | <b><i>Etapa</i></b>                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|------------------------------------|
| <b><i>2.9. Agenția Națională de Integritate va aproba regulamentul care va clarifica metodologia de verificare a declarațiilor de venit și de conflicte de interese și va asigura funcționarea on-line a sistemului de declarare și de verificare, făcând accesibile depunerea declarațiilor electronice de venit și interese și asigurarea accesului publicului la declarații</i></b> | <b><i>Decembrie</i></b> | <b><i>Inițiat, nefinalizat</i></b> |

ANI a elaborat un proiect preliminar al metodologiei de efectuare a controlului averii și a intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor (în continuare - Metodologia), însă acesta nu a fost aprobat din cauza tăgădnării procesului de selectare a conducerii ANI. În prezent, acesta este supus unui proces de avizare internă și urmează a fi aprobat de către nou-numita președintă a ANI. În contextul ultimelor afirmații ale conducerii ANI privind procesul de adoptare a Metodologiei<sup>40</sup>, trezește îngrijorarea decizia conducerii ANI de a nu publica Metodologia, odată ce aceasta va fi aprobată. Fiind un document oficial, acesta cade sub incidența legii cu privire la accesul la informație și urmează a fi făcut public. Totodată, în vederea recuperării imaginii și credibilității prejudiciate de tergiversarea procesului de reorganizare, dar și prin transferul de imagine negativă de la vechea instituție, este important ca ANI să demonstreze un nivel înalt de transparență în activitatea sa și să demonstreze o deschidere în comunicarea cu societatea civilă și mass media.

În același timp, la 1 ianuarie 2018 a fost lansat sistemul on-line de depunere și verificare a declarațiilor de avere și interese personale (E-integritate), prin intermediul căruia au fost deja depuse primele

<sup>40</sup><https://www.facebook.com/CPRMoldova/photos/a.603355459853261.1073741828.581144555407685/740259936162812/?type=3&theater>

declarații de avere și interese pentru anul 2017. În scopul lansării în termen a sistemului, ANI a elaborat, cu suportul Băncii Mondiale, setul de documente necesar pentru înregistrarea acestuia în Registrul de evidență a operatorilor de date cu caracter personal, inclusiv Regulamentul Sistemului informațional E-integritate. De asemenea, în perioada noiembrie-decembrie 2017 au fost instruiți colecții declarațiilor de avere și interese personale din instituțiile publice, care urmează să completeze Registrul electronic al subiecților declarării (Registrul), iar ulterior să distribuie semnăturile electronice și să ajute subiecții declarării la completarea on-line a declarațiilor. ANI a mai elaborat și făcut publice pe pagina sa web două ghiduri, unul pentru colecții cum să completeze Registrul și altul pentru subiecții declarării cum să depună declarația de avere și interese personale în format electronic. Primele declarații depuse conform noii proceduri deja au fost făcute publice pe portalul [www.declaratii.ani.md](http://www.declaratii.ani.md).

| <b>Acțiunea</b>                                                                                                                                                            | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------|
| <b>2.10. Instituțiile statului vor aproba Planuri sectoriale anticorupție în conformitate cu prevederile Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție 2017-2020</b> | <b>Noiembrie</b> | <b>Inițiat, nefinalizat</b> |

Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție 2017-2020 (PA SNIA)<sup>41</sup> prevede adoptarea a 9 planuri sectoriale anticorupție de către APC din subordinea Guvernului responsabile de următoarele domenii: vamal, fiscal, achiziții publice, administrarea și deținerea proprietăților publice, ocrotirea sănătății și asigurările medicale, educație, agroalimentar, asigurarea ordinii publice, protecția mediului ambiant. Termenul-limită pentru aprobarea planurilor sectoriale stabilit de PA SNIA este trimestrul IV al anului 2017, care este unul mai extins decât cel prevăzut în Foaia de parcurs. Prin HG nr. 676 din 29.08.2017 (în vigoare din 01.09.2017)<sup>42</sup>, Guvernul a aprobat mecanismul de elaborare și coordonare a planurilor sectoriale și locale anticorupție pentru anii 2018-2020. În particular, au fost desemnate autoritățile responsabile de elaborarea participativă și incluzivă a planurilor sectoriale anticorupție, precum și de implementarea ulterioară a acestora. De asemenea, au fost aprobate modelele-tip și instrucțiunile de întocmire ale planurilor sectoriale și locale anticorupție și a rapoartelor trimestriale de monitorizare a implementării acestora de către autoritățile responsabile. Potrivit HG nr.676/2017, planurile sectoriale și locale anticorupție urmau a fi prezentate Guvernului spre aprobare până la 30 septembrie 2017, iar ulterior publicate pe pagina web a autorităților respective și a CNA. Către sfârșitul anului 2017, doar 6 planuri sectoriale anticorupție din cele 9 planificate au fost supuse consultărilor publice: în domeniul ordinii și securității publice<sup>43</sup>, în domeniul protecției mediului<sup>44</sup>, în domeniul fiscal<sup>45</sup>, în domeniul vamal<sup>46</sup>, în domeniul achizițiilor publice<sup>47</sup> și în domeniul administrării și deținerii proprietății publice<sup>48</sup>. Dintre planurile sectoriale anticorupție supuse consultării publice, planul în domeniul vamal nu corespunde structurii-tip aprobate pentru întocmirea planurilor sectoriale anticorupție, lipsind asemenea componente importante ca descrierea problemei, monitorizarea și raportarea privind progresul înregistrat în implementarea activităților. Similar, planul în domeniul mediului nu conține componenta dedicată monitorizării și raportării. Către 15 ianuarie 2018 nici-un plan sectorial anticorupție nu a fost aprobat de Guvern.

<sup>41</sup> HP nr. 56 din 30.03.2017 (în vigoare din 30.06.2017),

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=370789>

<sup>42</sup> <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=371169>.

<sup>43</sup> <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4623>.

<sup>44</sup> <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4691>.

<sup>45</sup> <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4734>.

<sup>46</sup> <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4735>.

<sup>47</sup> <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4843>. Consultările publice pe marginea planului sectorial anticorupție în domeniul achizițiilor publice au fost lansate la 22.12.2017, iar la 17.01.2018 au fost prelungite până la 31 ianuarie 2018.

<sup>48</sup> <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4792>.



## **Recomandări:**

### *Parlamentului:*

- Adoptarea în lectură finală a legii pentru modificarea și completarea Codului de procedură civilă cu înlăturarea reglementărilor care nu corespund obiectivul declarat al proiectului de eficientizare a procedurilor judiciare civile;
- Modificarea legislației în vederea instituirii regulii clare ca CSJ să examineze hotărârile CSM în procedurile disciplinare, atât pe fond, cât și pe procedură, în corespundere cu standardele CtEDO;
- Adoptarea urgentă efectivului-limită și a structurii organizatorice a ANI.

### *Guvernului și Parlamentului:*

- Asigurarea mijloacelor financiare adecvate pentru funcționarea ANI (suplimentarea bugetului instituției pentru anul 2018), inclusiv pentru îmbunătățirea condițiilor tehnice de activitate;
- Eliminarea din cadrul legal a prevederilor confuze privind salarizarea inspectorilor de integritate;
- Asigurarea demarării activității ARBI și renunțarea la orice modificări care ar putea pune în pericol funcționarea eficientă a ARBI.

### *Guvernului:*

- Adoptarea planurilor sectoriale anticorupție deja supuse consultărilor publice, cu respectarea cerințelor față de structura-tip și conținutul documentelor;
- Asigurarea funcționalității Serviciului Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor (SPCSB) și elaborarea propunerilor pentru ajustarea legislației naționale la prevederile noii legi privind prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului.

### *Ministerelor și Instituțiilor Independente:*

- Ministerului Justiției – îmbunătățirea proiectului de lege nr. 428 cu privire la sistemul judiciar în vederea asigurării efective a selectării și promovării judecătorilor în bază de merit, asigurarea transparenței CSM prin indicarea numărului de voturi în hotărârile acestuia și reglementarea clară a cazurilor de ținere a ședințelor secrete, precum și completarea proiectului în vederea asigurării independenței funcționale a Inspecției Judiciare;
- Ministerului Justiției – îmbunătățirea proiectului de lege nr. 428 sau elaborarea unui noi proiect de lege de modificare a Legii nr. 178 (răspunderea disciplinară a judecătorilor) prin simplificarea și, respectiv, eficientizarea mecanismului de tragere la răspundere disciplinară a judecătorilor;
- CNPDCP – îmbunătățirea proiectului de lege privind regimul mijloacelor video, în special prin excluderea prevederilor referitoare la obligarea jurnaliștilor de a cere sistematic consimțământul subiectului de date, precum și interzicerea utilizării mijloacelor video prin intermediul dronelor, aerostatelor sau altor dispozitive tehnice și/sau electronice în intravilanul localităților rurale/urbane;
- CNA – lansarea activității celor 3 grupuri de monitorizare a Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție pe anii 2017-2020;
- ANI – 1) expedierea neîntârziată către Parlament a propunerii privind efectivul-limită al ANI și aprobarea structurii organizatorice a ANI; 2) adoptarea metodologiei de efectuare a controlului averii și a intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor; 3) lansarea și desfășurarea unui proces calitativ de selectare a inspectorilor de integritate; 4) asigurarea funcționalității sistemului electronic de distribuție aleatorie a sesizărilor către inspectorii de integritate.
- SPCSB – asigurarea unui proces consultativ transparent în elaborarea cadrului normativ

secundar de aplicare a noii legi cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului, precum și a noii Strategii naționale de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului;

- Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, Ministerul Sănătății și Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului – urgentarea procesului de elaborare și consultare publică a planurilor sectoriale anticorupție în domeniul educației, ocrotirii sănătății și asigurărilor medicale și cel agro-alimentar.

### 3. Drepturi și libertăți fundamentale

#### Sinteza progresului general

*Din cele 9 acțiuni monitorizate, 5 au fost realizate fără rezerve și 4 au fost inițiate, dar nefinalizate.*

Parlamentul a creat Platforma de control parlamentar asupra executării Legii privind prevenirea și combaterea traficului de ființe umane și acțiunilor realizate în acest domeniu. Secretariatul Permanent al Comitetului național pentru combaterea traficului de ființe umane a elaborat proiectele Strategiei naționale de prevenire și combatere a TFU pentru anii 2018 - 2023 și Planului de acțiuni pentru anii 2018-2020. Guvernul a adoptat Planul de acțiuni pentru perioada 2017-2020 privind implementarea Strategiei de consolidare a relațiilor interetnice în Republica Moldova pentru anii 2017-2027.

Strategia privind dezvoltarea societății civile pentru 2018-2020 a fost elaborată și la 22 decembrie 2018 un grup de deputați a înregistrat proiectul în Parlament. Conținutul documentului final reflectă în mare parte recomandările formulate în cadrul grupului de lucru de către reprezentanții societății civile, însă suportul bugetar pentru mai multe acțiuni lipsește, fiind prognozat în limitele surselor disponibile. Recomandăm adoptarea documentului cât de curând posibil și asigurarea suportului bugetar pentru acțiunile prognozate în planul de acțiuni. Grupul de lucru pentru îmbunătățirea legislației mass-media, creat de către Parlament, a finalizat elaborarea proiectelor noului Cod al Audiovizual și al Concepției politicii naționale în domeniul mass-media pentru anii 2018-2025. Documentele urmează să intre în procesul de consultare publică și să fie adoptate de către Parlament.

*Unele acțiuni ridică semne importante de îngrijorare.* Reforma Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (CNPDCP) în versiunea propusă oferă autorității responsabile de asigurarea protecției datelor cu caracter personal competențe foarte largi fără asigurarea unei contrabalante de control a activității acesteia. Trezește îngrijorare modul de promovare a de către Ministerul Justiției a proiectului de lege pentru îmbunătățirea cadrului legal în domeniul egalității și nediscriminării. Consiliul pentru Prevenirea și Combaterea Discriminării și Asigurarea Egalității (CPPEDAE). Proiectul nu conține o serie de prevederi importante pentru domeniu, incluse inițial de CPPEDAE. Guvernul a aprobat proiectul Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului (PNADO) și l-a transmis Parlamentului pentru adoptare. Documentul necesită îmbunătățiri până a fi adoptat.

#### Sinteza acțiunilor individuale

| <b>Acțiunea</b>                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------|
| <b>3.1. Parlamentul va adopta Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative (consolidarea cadrului normativ ce reglementează activitatea și competențele Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității)</b> | <b>Decembrie</b> | <b>Inițiat, nefinalizat</b> |

Proiectul de modificare a cadrului legal privind asigurarea principiului egalității și nediscriminării a fost elaborat de CPPEDAE.<sup>49</sup> Acesta conținea un șir de prevederi importante pentru eficientizarea activității CPPEDAE și asigurarea efectivă a egalității și nediscriminării, printre care, extinderea

<sup>49</sup> Disponibil la: <http://egalitate.md/news-and-information/anunt-public/>.

listei criteriilor protejate, introducerea unui șir de definiții cheie în domeniu, introducerea competențelor CPPEDAE de a sesiza Curtea Constituțională și de a aplica direct sancțiuni contravenționale pentru fapte de discriminare, precum și un șir de prevederi tehnice pentru îmbunătățirea activității Consiliului. Proiectul a fost elaborat în baza mai multor evaluări a cadrului legal și practic de asigurare a egalității și nediscriminării în Republica Moldova, inclusiv evaluări ale Consiliului Europei.

Deși proiectul încă se afla în proces de avizare la CPPEDAE, la 22 noiembrie 2017 Ministerul Justiției a publicat pentru avizare o versiune revizuită a acestui proiect (nr. 450).<sup>50</sup> În comparație cu versiunea CPPEDAE, proiectul de lege publicat de Ministerul Justiției nu conține prevederile importante care eficientizau activitatea CPPEDAE, și anume, competențele de a sesiza Curtea Constituțională și de a aplica direct sancțiuni contravenționale pentru discriminare. De asemenea, a fost exclusă orientarea sexuală din lista criteriilor general protejate, și au fost excluse o serie de definiții importante.

Menționăm cu îngrijorare procedura neclară de consultare a proiectului de lege, care a fost elaborat și consultat de CPPEDAE într-o versiune mai bună decât versiunea publicată, ulterior, de Ministerul Justiției. Ținând cont de experiența adoptării Legii nr. 121 în 2012, este crucial ca proiectul de lege care va intra în Parlament să fie de cea mai înaltă calitate.

Având în vedere că proiectul nr. 450 încă se află în proces de definitivare în cadrul Ministerului Justiției, nefiind adoptat de Parlament, acțiunii 3.1. se acordă calificativul „inițiat, nefinalizat”.

| <b>Acțiunea</b>                                                             | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                 |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------------------|
| <b>3.2. Parlamentul va asigura elaborarea noului Cod al Audiovizualului</b> | <b>Decembrie</b> | <b>Realizat fără rezerve</b> |

Adoptarea noului Cod al Audiovizualului reprezintă una din acțiunile restante ale Foi de parcurs privind reformele prioritare din martie-iulie 2016. După ce în iulie 2016 a fost adoptat în primă lectură noul Cod al Audiovizualului (proiectul de lege nr.53 din 15.03.2015)<sup>51</sup> și 3 proiecte de legi (nr.125 din 02.04.2015; nr.218 din 22.05.2015 și nr.231 din 28.05.2015) privind modificarea și completarea actualului Cod al Audiovizualului<sup>52</sup>, s-a decis comasarea tuturor proiectelor și definitivarea noului Cod al Audiovizualului pentru a doua lectură, însă doar după ce acesta va fi trimis spre avizare către Consiliul Europei, OSCE și alte instituții internaționale din domeniu. Această decizie a fost abandonată din motiv că proiectul Codului Audiovizualului (elaborat în 2011) era unul depășit și nu corespundea realităților în sectorul audiovizual. La 13 iunie 2017, printr-o dispoziție a președintelui Parlamentului, a fost creat grupul de lucru pentru îmbunătățirea legislației mass-media și adoptat Regulamentul de funcționare a acestuia<sup>53</sup>. Grupul de lucru, format din deputați, experți media, reprezentanți ai radiodifuzorilor naționali și ai societății civile, a activat cu suportul logistic al Consiliului Europei, UE și al Ambasadei SUA. În cadrul grupului de lucru au fost create 8 sub-grupuri tematice, printre care și sub-grupul 1 "Elaborarea

<sup>50</sup> Disponibil la:

[http://justice.gov.md/public/files/transparenta\\_in\\_procesul\\_decizional/coordonare/2017/octombrie/PL\\_PD\\_221117.pdf](http://justice.gov.md/public/files/transparenta_in_procesul_decizional/coordonare/2017/octombrie/PL_PD_221117.pdf).

<sup>51</sup> Proiectul de lege nr. 53 din 15.03.2016 a fost votat în primă lectură pe 1 iulie, 2016,

<http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=Q%2bsWLfvSLxU%3d&tabid=128&mid=506&language=ro-RO>

<sup>52</sup> Cele trei proiecte de completare și modificare a Codului Audiovizualului au fost aprobate în primă lectură pe 7 iulie 2016,

[http://parlament.md/SesiuniParlamentare/%C5%9Eedin%C5%A3eplenare/tabid/128/SittingId/2332/language/ro-](http://parlament.md/SesiuniParlamentare/%C5%9Eedin%C5%A3eplenare/tabid/128/SittingId/2332/language/ro-RO/Default.aspx)

[RO/Default.aspx](http://parlament.md/SesiuniParlamentare/%C5%9Eedin%C5%A3eplenare/tabid/128/SittingId/2332/language/ro-RO/Default.aspx)

<sup>53</sup>

<http://www.parliament.md/Actualitate/%C3%8Embun%C4%83t%C4%83%C8%9Birealegisla%C8%9Bieimassmedia/tabid/255/language/ro-RO/Default.aspx>.

unui nou Cod al Audiovizualului”. Proiectul noului cod al Audiovizualului (cu titlul de lucru – Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova) a fost prezentat la 19 decembrie 2017 în cadrul ședinței grupului de lucru extins. Documentul vine să transpună în legislația națională Directiva 2010/13/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 10 martie 2010 și să răspundă realităților în domeniul serviciilor audiovizuale<sup>54</sup>. Proiectul Codului a fost făcut public pe pagina web a Parlamentului, însă fără a fi însoțit de un anunț privind lansarea dezbatelor publice<sup>55</sup>. În continuare, documentul urmează a fi expediat spre avizare Comisiei de la Veneția și supus dezbatelor publice. Ținând cont de experiența negativă a tergiversării adoptării precedentului proiect al Codului Audiovizualului, este crucial ca Parlamentul să nu mai admită trenarea procesului legislativ legat de adoptarea prezentului proiect.

| <i><b>Acțiunea</b></i>                                                                                                                                                                                                                       | <i><b>Termen</b></i> | <i><b>Etapa</b></i>         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-----------------------------|
| <b>3.3. Parlamentul va adopta noua lege cu privire la Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal și revizuirea legislației conexe în vederea concretizării atribuțiilor și consolidării capacităților instituționale</b> | <b>Octombrie</b>     | <b>Inițiat, nefinalizat</b> |

Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (CNPDCP) a elaborat proiectele de lege cu privire la CNPDCP și cu privire la legislația conexasă și l-a expus consultărilor publice în octombrie 2017.<sup>56</sup> Scopul proiectului, potrivit autorilor, este consolidarea capacităților instituționale și funcționale ale CNPDCP. Legislația conexasă anexată la proiect transpune de facto Legea nr. 133/2011 cu privire la protecția datelor cu caracter personal într-o nouă versiune. Potrivit autorilor inițiativei, noua lege este necesară, printre altele, pentru transpunerea noii Directive a Uniunii Europene privind Protecția Datelor cu Caracter Personal (GPDR), care urmează să intre în vigoare în luna mai 2018 pentru toate țările membre UE.<sup>57</sup>

Reforma CNPDCP este una ambițioasă. În același timp, aceasta trezește mai multe îngrijorări deoarece conferă autorității responsabile de asigurarea protecției datelor cu caracter personal competențe foarte largi fără asigurarea unei contrabalante de control a activității acesteia (checks and balances). În același timp, contrar prevederilor Directivei UE care nu va mai prevedea obligativitatea înregistrării persoanelor în calitate de operator al datelor cu caracter personal în schimbul implementării de către ultimii a mijloacelor tehnice și organizaționale necesare pentru protecția datelor în conformitate cu Directiva<sup>58</sup> CNPDCP menține această atribuție în proiect.<sup>59</sup> Mai mult, oportunitatea amendamentelor ce țin de unele atribuții ale CNPDCP este cel puțin discutabilă. Proiectul de lege prevede posibilitatea CNPDCP de a interveni în activitatea autorităților publice și agenților economici fără necesitatea unei bănueli rezonabile sau a unei proceduri de control judiciar pentru verificarea legalității măsurilor de investigație a potențialelor încălcări. Modificările proiectului impun rigori care depășesc obiectivul stabilit de către autori în nota informativă, deoarece propun inclusiv modificarea competențelor unor autorități judiciare (CSJ și CSM) în partea ce ține de anonimizarea/depersonalizarea hotărârilor judecătorești. Toate aceste modificări

<sup>54</sup> Ședința grupului de lucru pentru îmbunătățirea legislației mass-media din 19 decembrie 2017, <https://www.youtube.com/watch?v=OBUDKTcF40U>.

<sup>55</sup> <http://parlament.md/Actualitate/%C3%8Embun%C4%83t%C4%83%C8%9Birealegisla%C8%9Bieimassmedia/tabid/255/langu age/ro-RO/Default.aspx>.

<sup>56</sup> A se vedea proiectele de lege plasate pe pagina oficială CNPDCP: [http://datepersonale.md/md/transp\\_consult/](http://datepersonale.md/md/transp_consult/).

<sup>57</sup> Directiva nr. 2016/679 poate fi accesată aici: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679>.

<sup>58</sup> A se vedea pct. 22 și Art. 22 (1) al Directivei nr. 2016/679.

<sup>59</sup> A se vedea în special modificările propuse la pct. 2 al proiectului de lege, disponibile aici: <http://datepersonale.md/file/Proiecte%20legi/2017/Modificarea%20actelor%2028.09.17%2014.00.pdf>.

necesită o atenție și analiză minuțioasă.

În luna octombrie 2017, inițiativele CNPDCP au fost avizate negativ de către CSM pentru lipsa competenței Centrului de a formula inițiative legislative.<sup>60</sup> În aceeași perioadă, proiectul legii a fost avizat de un expert al Consiliului Europei care la fel a formulat un șir de recomandări de îmbunătățire a proiectului. Expertul a remarcat, printre altele, că unele definiții utilizate în proiect nu corespund cu Aquis-ul comunitar, proiectul propune excluderea din lege a „prelucrării datelor cu caracter personal în cadrul activităților de informații (spionaj) și contrainformații (contraspionaj)”, precum și faptul că procedura pentru primirea și soluționarea reclamațiilor prevăzută în proiect ridică o preocupare importantă de eficiență.<sup>61</sup>

Considerăm imperios necesară asigurarea consultării pe larg a proiectelor de lege cu privire la reforma în domeniul protecției datelor cu caracter personal în anul 2018 până la înregistrarea proiectelor în Parlament pentru a înlătura carențele depistate.

Din cauza problemelor ce țin de conținutul proiectului și lipsei adoptării acestuia până la expirarea Foii de Parcurș, acțiunii 3.3. se acordă calificativul „inițiat, nefinalizat”.

| <b>Acțiunea</b>                                                                         | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------------|--------------------------------------|
| <b>3.4. Parlamentul va asigura elaborarea Strategiei privind dezvoltarea mass-media</b> | <b>Decembrie</b> | <b>Realizat<br/>fără<br/>rezerve</b> |

Elaborarea Strategiei privind dezvoltarea mass-media ține de responsabilitatea subgrupului 4, care este parte componentă a grupului de lucru pentru îmbunătățirea legislației mass-media, creat pe 13 iunie 2017 prin dispoziția președintelui Parlamentului<sup>37</sup>. În lipsa unor documente similare anterioare, procesul de elaborare a strategiei a decurs mai lent, ca în procesul de activitate subgrupul 4 să convină asupra necesității înlocuirii Strategiei cu o Concepție a politicii naționale de dezvoltare a mass-media din Republica Moldova (2018-2025), care ofere o viziune asupra modului în care să se dezvolte mass-media și să servească drept punct de referință pentru elaborarea, adoptarea și implementarea unor politici publice coerente în domeniu. Potrivit autorilor Concepției, acesta este conformă cu importante documente europene în domeniu.

Concepția își propune să acționeze în 3 direcții: 1) dezvoltarea unui cadru legislativ suficient și eficient de reglementarea a activității mass-media, bazate pe principii democratice; 2) dezvoltarea unui cadru juridico-economic suficient și eficient pentru fortificarea sustenabilității mass media și a independenței sale editoriale, inclusiv prin asigurarea unei concurențe loiale și a unui mediu economic favorabil; 3) profesionalizarea continuă a domeniului mediatic. Concepția urmează a fi realizată în 2 etape: prima etapă – până în anul 2020, iar a doua – până în anul 2025.

Proiectul Concepției a fost prezentat la ședința grupului de lucru extins din 19 decembrie 2017 și făcut public pe pagina web a Parlamentului, fără a fi însoțit de un anunț privind lansarea unor dezbateri publice<sup>62</sup>. În continuare, este important ca proiectul Concepției să fie supus consultărilor publice și adoptat între-un timp cât mai restrâns. Aceasta va permite adoptarea de politici publice care să redreseze situația precară a mass-mediei din Moldova constatată atât de rapoartele de

<sup>60</sup> A se vedea hotărârile CSM nr. 694/695-31 din 31 Octombrie, disponibile la: <http://www.csm.md/files/Hotaririle/2017/31/694-31.pdf> ; <http://www.csm.md/files/Hotaririle/2017/31/695-31.pdf> .

<sup>61</sup> Avizul de specialitate privind conformitatea legilor referitoare la protecția datelor cu caracter personal din Republica Moldova, cu Convenția CoE pentru protejarea persoanelor față de prelucrarea automatizată a datelor cu caracter personal (Convenția 108) și alte standarde europene de către Maria Michaelidou și Nevena Ruzić, experți ai Consiliului Europei (2017).

<sup>62</sup><http://parlament.md/Actualitate/%C3%8Embun%C4%83t%C4%83%C8%9Birealegisla%C8%9Bieimassmedia/tabid/255/language/ro-RO/Default.aspx>.

monitorizare națională<sup>63</sup> și internațională<sup>64</sup>, cât și de partenerii de dezvoltare. De asemenea, de importanță majoră va fi și asigurarea financiară a Concepției.

| <b>Acțiunea</b>                                                                                | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------------------|
| <b>3.5. Parlamentul va asigura elaborarea Strategiei privind dezvoltarea societății civile</b> | <b>Decembrie</b> | <b>Realizat fără rezerve</b> |

Noua strategie privind dezvoltarea societății civile a fost elaborată pe parcursul anilor 2016 - 2017. Prioritățile noului document strategic continuă eforturile demarate în cadrul realizării strategiilor precedente de dezvoltare a societății civile, fiind reflectate organic cele trei direcții de dezvoltare: participarea societății civile în procesul decizional, durabilitatea financiară a sectorului precum și dezvoltarea spiritului civic activ și a voluntariatului. Proiectul noii strategii a fost elaborat în mod participativ de către un grup de lucru intersectorial (divizat în trei subgrupuri de lucru conform obiectivelor generale ale Strategiei) cu sprijinul și implicarea organizațiilor societății civile, partenerilor de dezvoltare, Guvernului și Parlamentului. În această parte, procesul de elaborare al documentului a constituit un exemplu de bună practică de implicare a societății civile în procesul decizional.

La 30 noiembrie 2017, Parlamentul a organizat o ședință de lucru finală pentru definitivarea proiectului Strategiei. Membrii tuturor subgrupurilor s-au întâlnit ulterior în ședințe de lucru pentru a propune comentarii finale. Având în vedere scadența termenilor de implementare a strategiei, implementarea Strategiei a fost modificată pentru anii 2018 – 2020. La 14 decembrie 2017, expertul care a facilitat organizarea subgrupurilor de lucru a expediat comentariile finale către reprezentanții Parlamentului, iar la 22 decembrie proiectul a fost înregistrat în Parlament de către un grup de deputați.<sup>65</sup>

Conținutul documentului final reflectă în mare parte recomandările formulate în cadrul grupului de lucru de către reprezentanții societății civile, însă suportul bugetar pentru mai multe acțiuni lipsește, fiind prognozat în limitele surselor disponibile. Acest lucru poate constitui un risc pentru implementarea acțiunilor prognozate care necesită acoperire financiară.

Având în vedere conținutul strategiei la înregistrarea proiectului în Parlament și formularea acțiunii drept „asigurarea elaborării strategiei”, fără indicarea adoptării acesteia, acțiunii 3.5. se acordă calificativul „realizat fără rezerve”. Încurajăm Parlamentul să adopte cât mai curând strategia în versiunea înregistrată.

| <b>Acțiunea</b>                                                                                                                                               | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------|
| <b>3.6. Parlamentul va adopta Hotărârea cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului (PNADO) pentru anii 2017-2021</b> | <b>Decembrie</b> | <b>Inițiat, nefinalizat</b> |

Prin Ordinul ministrului justiției nr. 1056 din 18 noiembrie 2016 a fost creat Grupul de Lucru în scopul

<sup>63</sup> Indicele situației mass-media din Republica Moldova în anul 2016, <http://media-azi.md/ro/publicatii/indicele-situa%C8%9Biei-mass-media-ismm-din-republica-moldova-%C3%AEn-2016>.

<sup>64</sup> Freedom of the Press 2017: Moldova, Freedom House report, <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2017/moldova>.

<sup>65</sup> <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/4044/language/ro-RO/Default.aspx>



elaborării PNADO. Datorită complexității procesului de elaborare a acestuia, grupul de lucru a fost divizat în 5 subgrupuri de lucru tematice, instituite în funcție de domeniile de intervenție și reieșind din caracterul recomandărilor formulate prin mecanismele internaționale de monitorizare a drepturilor omului. Prin scrisoarea nr. 07/6550 din 20 iunie 2017, Ministerul Justiției a remis spre avizare/consultări publice proiectul în cauză<sup>66</sup>, acordând doar 7 zile pentru transmiterea avizelor/opiniilor cu privire la proiect. Ulterior, ca urmare a remanierilor instituționale care au avut loc în contextul reformei administrației publice centrale, Ministerul Justiției prin scrisoarea nr. 07/11482 din 16 octombrie 2017 a solicitat reavizarea proiectului PNADO de către instituțiile publice, conform noilor competențe și atribuții instituționale, fără însă a transmite proiectul și altor părți interesate din societatea civilă și fără publica sinteza recomandărilor parvenite de la societatea civilă și autoritățile publice la versiunea PNADO din iunie 2017.

La 7 noiembrie 2017, Guvernul a adoptat proiectul PNADO. Reieșind din procesul tergiversat de elaborare a proiectului, au fost revizuite și termenele de implementare a PNADO.

Documentul conține acțiuni pentru anii 2018-2022, având ca scop facilitarea accesului la justiție, asigurarea libertății de exprimare, promovarea egalității, protecția drepturilor persoanelor cu dizabilități, celor din localitățile din regiunea transnistreană și celor care fac parte din grupurile minorităților naționale, etnice, religioase și lingvistice. De asemenea, direcțiile cheie ale PNADO vizează armonizarea cadrului legal cu standardele internaționale, protejarea împotriva discriminării, combaterea violenței în familie, facilitarea accesului la servicii medicale și la educație de calitate, creșterea continuă a nivelului de ocupare prin oferirea oportunităților de angajare etc. Documentul însă nu prevedea un mecanism efectiv de planificare și coordonare instituțională și nu erau prevăzute cheltuielile de implementare, majoritatea acțiunilor fiind prevăzute „în limitele alocațiilor bugetare aprobate”.

La 10 noiembrie 2017, un grup de reprezentanți ai societății civile au lansat un Apel public privind asigurarea transparenței și incluziunii procesului de adoptare de către Parlamentul Republicii Moldova a PNADO pentru anii 2018-2022. Organizațiile semnatare consideră că urmare a sistematizării rezultatelor subgrupurilor de lucru, proiectul prezentat de către Ministerul Justiției omitea să includă domenii cruciale pentru politica națională în domeniul drepturilor omului, precum: prevenirea și combaterea torturii și relelor tratamente în instituțiile psihiatrice, controlul și prevenția bolilor netransmisibile, disparitățile existente în realizarea drepturilor economice, sociale și culturale, inclusiv a dreptului la educație și sănătate, de către grupurile dezavantajate și marginalizate și persoanelor din mediul rural. Semnatarii au solicitat asigurarea desfășurării, de către Comisia parlamentară de profil, a unor consultări publice autentice și transparente pe marginea proiectului PNADO.

Este de apreciat faptul că la 1 decembrie 2017, Ministerul Justiției a remis pentru consultări publice, proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la Consiliul național pentru drepturile omului și Secretariatul permanent pentru drepturile omului<sup>67</sup>, în vederea creării mecanismului necesar pentru monitorizarea implementării acțiunilor prevăzute de PNADO pentru următorii cinci ani. Având în vedere formularea acțiunii în Foaia de Parcurs ca document adoptat de Parlament și necesitatea ajustării documentului, acțiunii 3.6. se acordă calificativul „inițiat, nefinalizat”.

<sup>66</sup> Disponibil la: <http://www.justice.gov.md/pageview.php?!=ro&idc=192> (nr.410)

<sup>67</sup> Disponibil la:

[http://www.justice.gov.md/public/files/transparenta\\_in\\_procesul\\_decizional/coordonare/2017/decembrie/Proiect\\_Consiliul\\_pt\\_Drepturile\\_Omului\\_i\\_Secretariatul\\_Permanent.pdf](http://www.justice.gov.md/public/files/transparenta_in_procesul_decizional/coordonare/2017/decembrie/Proiect_Consiliul_pt_Drepturile_Omului_i_Secretariatul_Permanent.pdf)

| <b>Acțiunea</b>                                                                                                                               | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------------------|
| <b>3.7. Parlamentul va crea o comisie specială pentru control și supraveghere a progresului în lupta împotriva traficului de ființe umane</b> | <b>Octombrie</b> | <b>Realizat fără rezerve</b> |

Conform informației oferite de Parlament, la 18 octombrie 2017, subiectul prevenirii și combaterii traficului de ființe umane (TFU) a fost discutat pe platforma de control parlamentar asupra implementării legislației în domeniul prevenirii și combaterii traficului de ființe umane<sup>68</sup>. Ședința a avut drept scop inițierea exercitării controlului parlamentar asupra implementării legislației în domeniul prevenirii și combaterii TFU. Aceasta a fost prezidată de Președintele Parlamentului, cu participarea deputaților din Comisiile de profil, președintele, vicepreședinții și alți membri ai Comitetului național pentru combaterea TFU și partenerii de dezvoltare. În cadrul ședinței au fost enunțate realizările și provocările din domeniu, atât pe segmentul investigării și urmăririi penale a cauzelor de TFU, cât și pe segmentul prevenirii TFU, asistenței și protecției victimelor, potențialelor victime și martori ai TFU, asupra cărora urmează să se atragă o atenție deosebită.

Prin Dispoziția Președintelui Parlamentului DDP/C-1 nr.6 din 1 noiembrie 2017<sup>69</sup>, a fost creată Platforma parlamentară de control parlamentar asupra executării Legii privind prevenirea și combaterea traficului de ființe umane și acțiunilor realizate în acest domeniu. Platforma este formată din următorii membri: Președintele Parlamentului, președinții a 4 comisii parlamentare de profil: Comisia juridică, numiri și imunități, Comisia drepturile omului și relații interetnice, Comisia politică externă și integrare europeană, Comisia securitate națională, apărare și ordine publică. La ședințele Platformei vor participa, în funcție de agenda ședinței, reprezentanții Comitetului național pentru combaterea TFU, organizațiilor neguvernamentale și organizațiilor internaționale care au reprezentanțe în Republica Moldova.

Acțiunii 3.7. se acordă calificativul „realizat fără rezerve”, reieșind din faptul că o asemenea comisie/platformă a fost instituită și s-a întrunit într-o primă ședință de lucru până la expirarea Foi de Parcurș. În același timp, menționăm faptul că acțiunea în cauză este de natură tehnică și simplistă și nu este clară includerea ei într-un asemenea document, atât timp cât aceasta a fost formulată și se interpretează de autorități strict referitor la crearea comisiei, fără vreun impact specific.

| <b>Acțiunea</b>                                                                                                                                                                                                   | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------|
| <b>3.8. Guvernul va aproba Hotărârea cu privire la aprobarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anii 2017-2022 și a Planului de acțiuni pentru anii 2017-2022</b> | <b>Decembrie</b> | <b>Inițiat, nefinalizat</b> |

Secretariatul Permanent al Comitetului național pentru combaterea traficului de ființe umane de pe lângă Cancelaria de Stat (SP al CN CTFU) este responsabil pentru coordonarea activităților în vederea definitivării proiectului Hotărârii de Guvern cu privire la aprobarea Strategiei naționale de

<sup>68</sup> Disponibil la: <http://www.parlament.md/Actualitate/Comunicatedepresa/tabid/90/ContentId/3424/Page/29/language/ro-RO/Default.aspx>

<sup>69</sup> Disponibil la: <http://crjm.org/wp-content/uploads/2018/01/17-11-01-File-Platforma-Parl-anti-trafficking.pdf>

prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anii 2017-2022 și a Planului de acțiuni privind pentru anii 2017-2022.

La 18 ianuarie 2017 a fost inițiată procedura de consultare publică a proiectului respectiv<sup>70</sup>. Însă, conform informației furnizate de către reprezentanții SP al CN CTFU, în contextul reformei Guvernului din 2017, a fost imposibilă definitivarea proiectului. Activitatea de domeniu până la 31 decembrie 2017, s-a desfășurat în baza unui Set de măsuri privind realizarea acțiunilor prioritare în domeniul prevenirii și combaterii traficului de ființe umane<sup>71</sup>, aprobat prin indicația Prim-ministrului nr. 24-04-6083 din 04.08.2017.

La 29 noiembrie 2017<sup>72</sup>, reprezentanții autorităților publice centrale cu competențe în domeniul asistenței, protecției victimelor TFU, prevenirii și combaterii TFU, precum și partenerii de dezvoltare s-au întrunit într-o ședință de lucru organizată de către SP al CN CTFU. În cadrul evenimentului au fost prezentate proiectele Strategiei naționale de prevenire și combatere a TFU pentru anii 2018 - 2023 și Planului de acțiuni pentru anii 2018-2020 în vederea implementării Strategiei, ulterior fiind discutate modificările operate în aceste documentele de politici ca rezultat al activităților în cadrul grupurilor de lucru tematice din 20 și 24 noiembrie 2017.

În acest sens, la 10 ianuarie 2018, SP al CN CTFU a transmis Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene proiectele Strategiei naționale de prevenire și combatere a TFU pentru anii 2018 - 2023 și Planului de acțiuni pentru anii 2018-2020<sup>73</sup>, care reieșind din competențele sale funcționale, urmează să remită acest document de politici spre coordonare cu toate instituțiile interesate.

Este de apreciat efortul autorităților naționale în elaborarea unui asemenea proiect important pentru țara noastră, reieșind și din faptul că ultimul Raport al Departamentului de Stat al SUA privind situația traficului de persoane, ediția 2017<sup>74</sup>, prevede o serie importantă de recomandări în vederea eficientizării politicii naționale de prevenire și combatere a TFU și menționează despre retrogradarea Republicii Moldova la Tier 2 Watch List<sup>75</sup> (clasamentul stabilit de Departamentul de Stat al SUA). Aflarea Republicii Moldova la acest nivel impune autoritățile naționale, să fie mai determinate în întreprinderea acțiunilor necesare pentru avansarea în clasamentul respectiv. Prin urmare, încurajăm aprobarea proiectul respectiv, în timp util și cu preluarea recomandărilor internaționale în acest sens.

Acțiunii 3.8. se acordă calificativul „inițiat, nefinalizat”, reieșind din faptul că proiectul se află în proces de definitivare și nu a fost adoptat până la expirarea Foii de Parcurș.

| <b>Acțiunea</b> | <b>Termen</b> | <b>Etapă</b> |
|-----------------|---------------|--------------|
|-----------------|---------------|--------------|

<sup>70</sup> Disponibil la: <http://antitrafic.gov.md/libview.php?l=ro&idc=101&id=845&t=/Transparenta/ANUNT-privind-initierea-procesului-de-consultare-a-proiectului-Hotararii-de-Guvern-cu-privire-la-aprobarea-Strategiei-nationale-de-prevenire-si-combatere-a-trafficului-de-fiinte-umane-pentru-anii-2017-2022-a-Planului-de-actiuni-privind-realizarea-Strategiei-nationale-de-prevenire-si-combatere-a-trafficului-de-fiinte-umane-pentru-anii-2017-2019-a-Tabelului-prevederilor-Conventiei-Consiliului-Europei-privind-lupta-impotriva-trafficului-de-fiinte-umane-si-a-altor-instrumente-internationale-ratificate-de-catre-Republica-Moldova-si-a-indicatorilor-de-monitorizare-a-acestor-prevederi>

<sup>71</sup> Disponibil la: <http://antitrafic.gov.md/libview.php?l=ro&idc=101&id=963&t=/Transparenta/Set-de-masuri-privind-realizarea-actiunilor-prioritare-in-domeniul-prevenirii-i-combaterii-trafficului-de-fiinte-umane-pana-la-31-decembrie-2017>

<sup>72</sup> Disponibil la: <http://antitrafic.gov.md/libview.php?l=ro&idc=94&id=1016&t=/Presa/Stiri-si-Evenimente/edinta-Grupului-tehnic-coordonator-al-Secretariatului-permanent-al-CN-CTFU>

<sup>73</sup> Disponibil la: <http://antitrafic.gov.md/libview.php?l=ro&idc=101&id=1036&t=/Transparenta/Proiectul-Hotararii-Guvernului-cu-privire-la-aprobarea-Strategiei-nationale-de-prevenire-si-combatere-a-trafficului-de-fiinte-umane-pentru-anii-2018-2023-i-al-Planului-de-actiuni-pentru-anii-2018-2020-in-vederea-implementarii-Strategiei-nationale>

<sup>74</sup> Disponibil la: <http://www.antitrafic.gov.md/libview.php?l=ro&idc=94&id=949&t=/Presa/Stiri-si-Evenimente/Raportul-Departamentului-de-Stat-al-SUA-privind-situatia-trafficului-de-persoane-editia-2017/>

<sup>75</sup> Disponibil la: <https://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/2017/271117.htm>

|                                                                                                                                                                                                                                    |                  |                              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------------------|
| <b>3.9. Guvernul va aproba Hotărârea cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru perioada 2017-2020 privind implementarea Strategiei de consolidare a relațiilor interetnice în Republica Moldova pentru anii 2017-2027</b> | <b>Octombrie</b> | <b>Realizat fără rezerve</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------------------|

Proiectul Hotărârii Guvernului „Privind aprobarea Planului de acțiuni pentru anii 2017-2020 pentru implementarea Strategiei de consolidare a relațiilor interetnice în Republica Moldova pentru anii 2017-2027” a fost elaborat de Biroul Relații Interetnice și adoptat de Guvern la 15 noiembrie 2017.<sup>76</sup> La 8 decembrie 2017 Hotărârea de Guvern a fost publicată în Monitorul Oficial.

Planul de acțiuni vine să faciliteze implementarea Strategiei de consolidare a relațiilor interetnice în Republica Moldova, adoptată de Guvern la 30 decembrie 2016. Planul de acțiuni prevede, printre altele organizarea de cursuri pentru studierea limbii române pentru populația alolingvă adultă, elaborarea studiului privind configurarea opțiunilor de ratificare a Cartei Europene a Limbilor Minoritare sau Regionale și impactul legislativ, elaborarea cadrului legal pentru asigurarea dreptului minorităților naționale de a învăța limba lor și la educație în limba lor în conformitate cu art. 10 alin. (1) și (2) din Codul Educației al Republicii Moldova, precum și acțiuni de instruire a societății civile, mass-media și a Consiliului Coordonator al Audiovizualului privind prevenirea și contracararea cazurilor de discriminare și instigare la ură interetnică etc.

Având în vedere adoptarea proiectului Planului de acțiuni și calitatea acestuia, acțiunii 3.9. se acordă calificativul „realizat fără rezerve”.

#### **Recomandări:**

##### **Parlamentului:**

- Adoptarea strategiei de dezvoltare a societății civile 2018 – 2020 și asigurarea suportului bugetar pentru acțiunile prognozate în planul de acțiuni;
- Îmbunătățirea proiectului PNADO 2018-2021 și adoptarea acestuia cât mai curând posibil;
- Asigurarea unui proces legislativ corect și prompt pentru adoptarea Codului serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova și a Concepției politicii naționale de dezvoltare a mass media din Republica Moldova (2018-2025).

##### **Guvernului, Ministerelor și Instituțiilor Independente:**

- Guvernului – identificarea resurselor financiare necesare pentru implementarea Concepției politicii naționale de dezvoltare a mass media din Moldova (2018-2025), inclusiv prin apelarea la suportul donatorilor;
- Guvernului și CNPDCP - asigurarea consultării pe larg a proiectelor de lege cu privire la reforma în domeniul protecției datelor cu caracter personal, cu reprezentanții autorităților publice, sistemului judiciar și organizațiilor societății civile și reprezentanții mass media până la demararea procedurilor de înregistrare a proiectului de lege la Parlament;
- Ministerului Justiției - îmbunătățirea proiectului de lege nr. 450 privind revizuirea cadrului normativ privind nediscriminarea și asigurarea egalității, inclusiv prin introducerea competențelor CPPEDAE de a sesiza Curtea Constituțională și de a aplica direct sancțiuni contravenționale;
- Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene – asigurarea unui proces transparent de consultare, precum și de definitivare a proiectelor Strategiei naționale de prevenire și combatere a TFU pentru anii 2018 - 2023 și Planului de acțiuni pentru anii 2018-2020, în vederea transmiterii ulterioare a acestora în termene proximale Guvernului pentru examinare.

<sup>76</sup> Disponibil la: <http://www.bri.gov.md/index.php?pag=proiecte&opa=view&id=84&start=&l>

## 4. Guvernanță în sectorul financiar-bancar

### Sinteza progresului general

---

*Din cele 8 acțiuni monitorizate, 6 au fost realizate fără rezerve, 1 a fost realizată cu rezerve și 1 inițiată dar nefinalizată.*

---

La capitolul „Guvernanță în sectorul financiar-bancar” Foaia de parcurs privind agenda de reforme prioritare propune o serie de acțiuni ce caracterizează procesul de reformă demarat în sectorul financiar-bancar, termenul de realizare fiind setat pentru finele anului 2017. În mod general, acțiunile date urmăresc adoptarea de acte legislative în mai multe domenii specifice mediului financiar cum ar fi sectorul bancar, cel financiar ne-bancar sau în domeniul raportării financiare și auditului. În mod particular, acțiunile vizate au drept scop deblocarea situației vis-a-vis de achiziționarea unor pachete de acțiuni la cele mai mari bănci din sector și la unele companii de asigurări, armonizarea unor acte legislative în concordanță cu Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere<sup>77</sup> și impulsionarea procesului de investigare a fraudelor din sectorul bancar.

Din cele 8 acțiuni propuse spre realizare, marea majoritate au fost finalizate în termenii stabiliți. Totodată, chiar dacă una din acțiuni rămâne a fi nerealizată, mai exact inițiată dar nefinalizată, aceasta reprezintă mai degrabă o etapă tehnică în vederea racordării legislației bancare curente la noua lege privind activitatea băncilor, respectiv definitivarea acestei acțiuni reprezintă un element de timp, acordul de principiu fiind deja luat. În același timp, deși evaluăm ca realizată acțiunea ce prevede crearea unei platforme inter-instituționale pentru monitorizarea și controlul statutului investigației fraudei bancare, acesta este realizată cu foarte mari rezerve, respectiv platforma a fost teoretic creată în sens direct, dar fără alte careva acțiuni.

Mai mult ca atât, deși investigarea fraudelor bancare și recuperarea activelor deturnate rămâne atât o acțiune importantă pe agenda guvernării, cât și o condiționalitate înaintată de partenerii de dezvoltare, rezultatele se lasă mult așteptate. La trei ani distanță de la devalizarea mai multor bănci, ancheta privind persoanele implicate și recuperarea prejudiciului bate pasul pe loc. Deși sunt în derulare anchete atât pe plan intern cât și extern, procesul derulează destul de lent, fapt ce lasă loc de speculații și interpretări în ceea ce privește dorința reală a autorităților de a face lumină în acest caz de interes sporit pentru societate. Singurul element notoriu din ultimele luni îl reprezintă publicarea sintezei celui de-al doilea raport Kroll care confirmă implicarea grupului Șor în procesul fraudulos de acordare a creditelor, dar și aplicarea unor mecanisme sofisticate de spălare a banilor. Totodată raportul indică expres faptul că din partea grupului Șor au fost întreprinse acțiuni coordonate și în ordine cronologică coerentă care au avut drept scop preluarea controlului deplin asupra celor trei bănci și sustragerea mijloacelor financiare deținute de acestea. Pentru a nu prejudicia mersul anchetei, raportul Kroll 2 nu va fi făcut public dar remis organelor de anchetă. Astfel, dincolo de investigația Kroll, succesul recuperărilor de fonduri va depinde în mod direct de capacitatea organelor naționale de urmărire penală de a prezenta învinuirile în instanța de judecată.

---

<sup>77</sup> Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova–Uniunea Europeană în perioada 2017–2019, <http://dcfta.md/uploads/0/images/large/plan-de-actiuni-ro.pdf>

## Sinteza acțiunilor individuale

| <b>Acțiunea</b>                                                          | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                         |
|--------------------------------------------------------------------------|------------------|--------------------------------------|
| <b>4.1. Parlamentul va adopta noua lege privind activitatea băncilor</b> | <b>Noiembrie</b> | <b>Realizat<br/>fără<br/>rezerve</b> |

Una din cele mai importante etape din cadrul reformei sectorului bancar ține de transpunerea în legislația națională a prevederilor Acordului Basel III în materie de licențiere, reglementare și supraveghere bancară. Transpunerea noilor standarde derivă atât din angajamentele asumate odată cu semnarea Acordului de Asociere cu UE, cât și din nevoia restructurării modului în care activează băncile comerciale autohtone. Basel III este transpus în legislația națională prin intermediul noului cadru legislativ aferent activității bancare și anume Legea privind activitatea băncilor<sup>78</sup> votată în lectură finală de către Parlament în cadrul ședinței din 6 octombrie 2017. Autor a proiectului de lege și a actelor normative conexe este BNM care a beneficiat de sprijinul Băncii Naționale a României și Băzii Centrale a Olandei în cadrul unui proiect Twinning<sup>79</sup> finanțat de UE.

Astfel, în primul rând, Legea privind activitatea băncilor nu este altceva decât realizarea unor angajamente asumate de țara noastră, și anume transpunerea pe plan național a prevederilor cadrului normativ european în materie de legislație bancară - pachetul CRD IV/CRR<sup>80</sup>. În al doilea rând, acest act normativ urmărește consolidarea cadrului legislativ aplicabil băncilor nu doar în procesul de supraveghere prudentială, în special, capitalul, managementul riscurilor sau calitatea activelor, ci merge mult mai departe la aspecte ce țin de guvernanta corporativă, regimul sancțiunilor sau calitatea acționarilor și a managerilor, elemente care de altfel s-au dovedit a fi problematice în țara noastră. Nu în ultimul rând, noile cerințe urmăresc îmbunătățirea capacității sectorului bancar de a absorbi șocurile și eventualele pierderi, printr-o gestiune superioară a riscurilor și în condițiile unei guvernante corporative solide.

Totodată, prin intermediul instrumentelor de supraveghere și responsabilizare, legea urmărește și prevenirea eventualelor noi fraude sau acțiuni manipulatorii în sectorul bancar. Nevoia responsabilizării băncilor, managerilor și acționarilor pentru activitatea ce o desfășoară și rezultatele ce le generează este o abordare comună la nivel mondial, iar Republica Moldova nu mai poate rămâne pe dinafară. În aceste condiții, un nou cadru legislativ care să reglementeze sectorul bancar este poate o speranță că evenimente precum cele din 2014-2015 nu se vor mai repeta, or legea veche, Legea instituțiilor financiare, ajustată de zeci de ori, și-a demonstrat limitele și nu mai poate garanta un mediu bancar sănătos. Chiar și așa, responsabilitatea evenimentelor din perioada crizei nicidecum nu poate fi pusă pe seama cadrului normativ existent la acel moment, ci mai degrabă pe modul de aplicare și implementare a acestuia. Astfel, nici o lege cât de bună nu ar părea nu poate garanta că evenimente ca cele ce au declanșat criza nu se vor repeta, fapt ce presupune existența unei voințe reale de respectare și aplicare a cadrului legal.

În același timp, cu toate că intrarea în vigoare a Legii adoptate a fost stabilită pentru 1 ianuarie 2018, băncile vor avea la dispoziție o perioadă de trei ani, până în anul 2020, pentru a se conforma pe deplin noilor reguli. De asemenea, acest act legislativ substituie cea mai mare parte a

<sup>78</sup> Legea privind activitatea băncilor nr. 202 din 06 octombrie 2017

<sup>79</sup> Proiectul Twinning „Consolidarea capacității BNM în domeniul reglementării și supravegherii bancare în contextul cerințelor Uniunii Europene”

<sup>80</sup> CRD IV - Directiva 2013/36/EU cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudentială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE. CRR - Regulamentul Nr. 575/2013 privind cerințele prudenciale pentru instituțiile de credit și societățile de investiții și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012.

prevederilor Legii instituțiilor financiare<sup>81</sup> lăsând în vigoare doar capitolele ce țin de măsurile de sanare și anume procedura de lichidarea benevolă și cea silită a băncii. În cele din urmă, ținând cont că actul normativ votat în lectură finală transpune cele mai noi și bune practici europene aferente activității bancare fără ca acestea să fie denaturate, și datorită faptului că procesul de adoptare a fost finisat în termenii stabiliți cu asigurarea unui consens larg a părților interesate, constatăm că acțiunea dată a fost realizată fără rezerve.

| <b>Acțiunea</b>                                                                                                                                                             | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------|
| <b>4.2. Parlamentul va adopta pachetul de legi de modificare și completare a legislației (legislația conexă), în conformitate cu noua lege privind activitatea băncilor</b> | <b>Decembrie</b> | <b>Inițiat, nefinalizat</b> |

Adoptarea unei noi legi bancare (acțiunea 4.1) presupune un amplu proces de revizuire a legislației conexe precum și ajustarea mai multor acte normative emise de BNM. Pentru aducerea legislației secundare în concordanță cu Legea privind activitatea băncilor<sup>82</sup>, BNM a elaborat proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative care urmărește racordarea întregului cadru legislativ conex de activitate a băncilor la noile noțiuni și prevederi. Astfel urmează a fi aduse modificări și completări unor acte legislative printre care cele mai importante sunt Legea cu privire la BNM<sup>83</sup>, Legea privind redresarea și rezoluția băncilor<sup>84</sup>, Legea privind societățile pe acțiuni<sup>85</sup>. Procesul de consultare de către persoanele, autoritățile și instituțiile publice interesate a demarat în luna august 2017, ulterior proiectul urmând a fi definitivat și remis Guvernului spre aprobare și promovare către Parlament. Chiar dacă până la finele anului 2017 acțiunea rămâne a fi nerealizată, menționăm că aceasta reprezintă mai degrabă o etapă tehnică ce ține strict de agenda Guvernului și Parlamentului, acordul de principiu fiind deja luat odată cu adoptarea legii de bază. Chiar și așa, considerăm oportună accelerarea procesului de adoptare a proiectului de lege dat astfel încât în timp oportun să fie eliminate toate neconcordanțele și interpretările ambigue ce pot crea impedimente procesului de supraveghere și reglementare bancară.

| <b>Acțiunea</b>                                                                                                                                                                                                 | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------------------|
| <b>4.3. Parlamentul va adopta Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legii privind piața de capital, Legii instituțiilor financiare) (care vizează înstrăinarea acțiunilor bancare)</b> | <b>Noiembrie</b> | <b>Realizat fără rezerve</b> |

Procesul complex de restructurare a participațiilor în capitalul social la mai multe bănci și companii de asigurări prin eliminarea acționarilor ce nu satisfac cerințele de calitate impuse de regulator, a generat o serie de probleme semnificative de punere în aplicare a legii, precum și alte riscuri conexe. Astfel, după blocarea unor pachete de acțiuni la primele două cele mai mari bănci din sector (B.C. Moldindconbank, B.C. Moldova-Agroindbank), procesul de înstrăinare a intrat în impas urmare lipsei unei proceduri detaliate de anulare, emitere și vânzare a acestor acțiuni. În acest sens, pentru a debloca procesul dat a fost înregistrată inițiativa legislativă de modificare și

<sup>81</sup> Legea instituțiilor financiare Nr. 550 din 21.07.1995.

<sup>82</sup> Legea privind activitatea băncilor nr. 202 din 06 octombrie 2017

<sup>83</sup> Legea Nr. 548 din 21.07.1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei.

<sup>84</sup> Legea Nr. 232 din 03.10.2016 privind redresarea și rezoluția băncilor.

<sup>85</sup> Legea Nr. 1134 din 02.04.1997 privind societățile pe acțiuni



completare a Legii privind piața de capital<sup>86</sup> și a Legii privind instituțiile financiare care să stabilește expres etapele de vânzare a acțiunilor noi emise, criteriile de stabilire a prețului, termenele de vânzare și condițiile de prelungire, precum și modul de compensare a foștilor acționari.

De asemenea, în vederea eliminării riscului de decapitalizare a băncii prin anularea acțiunilor pentru care a expirat termenul de înstrăinare, amendamentele operate propun prelungirea fiecărui termen de trei luni, de cel mult trei ori, a câte cel mult trei luni fiecare. Astfel, se urmărește evitarea răscumpărării de către bancă a acțiunilor nevândute cu diminuarea concomitentă a capitalului și compensarea acționarilor eliminați. Aceste ajustări tind să înlăture obstacolele înregistrate în cazul acțiunilor B.C. Moldindconbank, B.C. Moldova-Agroindbank scoase la vânzare, dar pentru care nu sunt întrunite toate condițiile care pot determina atragerea investitorilor strategici de bună calitate.

Totodată, ținând cont de interesul redus din partea potențialilor investitori și posibilitatea expirării și termenelor deja extinse, a fost propusă ca măsură intermediară preluarea acțiunilor de către stat cu vinderea ulterioară către un investitor strategic. În acest sens, în paralele cu proiectul de lege ce vizează înstrăinarea acțiunilor bancare au fost propuse amendamente și la Legea privind administrarea și deetatizarea proprietății publice<sup>87</sup> în vederea asigurării cadrului juridic necesar implicării statului în procesul de vânzare. Acest mecanism urmează a fi utilizat doar în cazul băncilor de importanță sistemică, determinate astfel de Comitetul Național de Stabilitate Financiară (CNSF) în baza deciziei Guvernului. Chiar dacă modificările date au menirea asigurării stabilității financiare și protejarea intereselor deponenților, totuși implicarea statului în activitatea unor bănci private ridică semne de îngrijorare, mai ales din experiența avută cu Banca de Economii. Astfel este importantă asigurarea unui proces cât se poate de transparent a modului de administrare a acestor bănci, a mecanismului de stabilire a prețului final al acțiunilor ce urmează a fi achitat de către stat, precum și întreg procesul de vânzare.

Ambele proiecte de lege au fost votate în lectură finală de către Parlament în cadrul ședinței din 15 decembrie 2017, intrând în vigoare la momentul publicării.

| <b><i>Acțiunea</i></b>                                                                             | <b><i>Termen</i></b>    | <b><i>Etapa</i></b>                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|---------------------------------------------|
| <b><i>4.4. Parlamentul va adopta Legea cu privire la organizațiile de creditare nebancaară</i></b> | <b><i>Decembrie</i></b> | <b><i>Realizat<br/>fără<br/>rezerve</i></b> |

În vederea fortificării procesului de reglementare și supraveghere a activității financiare nebancaare, încă în anul 2012 CNPF a elaborat și promovat un proiect de lege cu privire la organizațiile de creditare nebancaară. Ținând cont că la acel moment nu a fost întrunit consensul necesar adoptării proiectului dat, acesta a fost retras ulterior de pe agenda Parlamentului. Totuși, situația actuală din sectorul bancar și tendința de migrare a cererii de credite către instituțiile financiare nebancaare, în special către companiile de micro-finanțare și societățile de leasing, impun practic o nouă abordare și viziune asupra sectorului dat, în special în ceea ce privește reglementarea, prevenirea riscurilor excesive și protecția consumatorilor.

Mai mult ca atât, având în vedere și interconexiunea sectorului de microcreditare cu cel bancar, din perspectiva menținerii stabilității financiare, este importantă stabilirea clară a rolului CNPF nu doar în ceea ce privește „monitorizarea” sectorului financiar nebancaar, dar și „supravegherea” efectivă a acestuia. Astfel, proiectul de lege propune noțiunea de „organizații de creditare

<sup>86</sup> Legea Nr. 171 din 11.07.2012 privind piața de capital

<sup>87</sup> Legea Nr. 121 din 05.05.2007 privind administrarea și deetatizarea proprietății publice

*nebancară*” pentru toate entitățile profesioniste care practică activitate de creditare fără a avea dreptul de a atrage depozite de la populație și firme. De asemenea, sunt instituite reguli în ceea ce privește nivelul minim de capital social și capital propriu, stabilite expres activităților interzise (atragera de depozite), exigențele față de administratori sau obligativitatea efectuării auditului financiar.

În vederea completării cadrului legislativ actual cu prevederile menționate, pe parcursul anului 2017 CNPF a revizuit proiectul de lege privind organizațiile de creditare nebancară propus anterior, precum și întreg procesul de consultare și avizare, astfel încât în cadrul procesului decizional acesta a întrunit în final consensul tuturor părților implicate. În cadrul ședinței Parlamentului din 22 decembrie 2017, proiectul de lege a fost adoptat în lectură finală urmând a intra în vigoare în termen de 9 luni de la data publicării.

| <b>Acțiunea</b>                                                                                                     | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------------------|
| <b>4.5. Parlamentul va adopta Legea pentru modificarea și completarea Legii cu privire la asigurări nr.407/2006</b> | <b>Noiembrie</b> | <b>Realizat fără rezerve</b> |

După modelul procedurii de înstrăinare a participațiilor deținute cu nerespectarea cerințelor privind calitatea acționarilor adoptat pentru bănci și promovat în cadrul acțiunii 4.3, amendamente similare au fost propuse și pentru domeniul asigurărilor. Astfel, CNPF a elaborat și propus spre aprobare proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii cu privire la asigurări<sup>88</sup> și anume completarea articolului 29 ce se referă la participațiile calificate (acționari semnificativi sau persoane care exercită o influență semnificativă asupra administrării asiguratorului / reasiguratorului). Modificările operate vin să completeze procedura de anulare, emitere și vânzare a participațiilor deținute cu nerespectarea cerințelor privind calitatea acționarilor în capitalul asiguratorului/reasiguratorului cu criteriile de stabilire a prețului acțiunilor, termenele de vânzare și condițiile de prelungire, precum și modul de compensare a foștilor acționari.

Totodată, Legea cu privire la asigurări se completează cu prevederi similare celor din Legea instituțiilor financiare, conform cărora persoanele față de care s-au dispus măsurile restrictive nu mai pot deține, direct sau indirect, noi acțiuni ale asiguratorului/reasiguratorului precum și în alți asiguratori/reasiguratori. Proiectul de lege a fost votat în lectură finală în cadrul ședinței Parlamentului din 23 noiembrie 2017 urmând a intra în vigoare în momentul publicării.

| <b>Acțiunea</b>                                                                                     | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------------------|
| <b>4.6. Parlamentul va adopta noua Lege a contabilității, ce transpune Directivele UE 2017-2022</b> | <b>Decembrie</b> | <b>Realizat fără rezerve</b> |

În vederea racordării cadrului legislativ național la practicile europene în materie de raportare financiară și ținere a contabilității, Ministerul Finanțelor a elaborat și promovat proiectul unei noi legi a contabilității. Aceasta asigură transpunerea Directivei 2013/34/EU<sup>89</sup> și a Regulamentului Nr.

<sup>88</sup> Legea cu privire la asigurări nr. 407 din 21.12.2006

<sup>89</sup> Directiva 2013/34/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind situațiile financiare anuale, situațiile financiare consolidate și rapoartele conexe ale anumitor tipuri de întreprinderi

1606/2002<sup>90</sup> și totodată, realizarea unor angajamente stabilite în cadrul Acordului de Asociere cu UE. Această nouă lege are drept obiectiv stabilirea cadrului juridic, cerințelor generale și mecanismului de reglementare al contabilității și raportării financiare în Republica Moldova conform normelor și practicii UE. Totodată, prevederile acestuia se aplică asupra mai multor tipuri de entități cu excepția celor bugetare, care sunt clasificate în patru grupuri (micro, mici, mijlocii și mari) în baza mai multor criterii cum ar fi venitul din vânzări, totalul activelor și numărul de angajați. De asemenea, ținând cont de necesitatea stabilirii echivalentului în monedă națională a pragurile prevăzute în directiva europeană și posibilitatea ajustării acestora cu +/- 5%, criteriile determinate au fost micșorate ținându-se cont și de mărimea agenților economici autohtoni în raport cu cei comunitari.

Un alt aspect important al noii legi a contabilității este faptul că aceasta aduce o claritate în ceea ce privește entitățile de interes public și definește acestora cerințe distincte de raportare financiară. Astfel vor fi considerate entitățile a căror valori mobiliare sunt admise spre tranzacționare pe o piață reglementată, instituțiile financiare, societățile de asigurări, fondurile nestatale de pensii sau companiile în care statul deține peste 50% din capitalul social. În cadrul ședinței Parlamentului din 15 decembrie 2017, proiectul de lege a fost votat în lectură finală urmând a intra în vigoare un an mai târziu, la 1 ianuarie 2019<sup>91</sup>.

| <b>Acțiunea</b>                                                                                                 | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|--------------------------------------|
| <b>4.7. Parlamentul va adopta noua Lege privind auditul situațiilor financiare, ce transpune Directivele UE</b> | <b>Decembrie</b> | <b>Realizat<br/>fără<br/>rezerve</b> |

Odată cu semnarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, Republica Moldova și-a asumat angajamentul de a transpune în legislația națională prevederile acquis-ului comunitar în domeniul raportării financiare corporative. În vederea realizării acestui angajament, Ministerul Finanțelor a elaborat și promovat proiectul unei noi legi privind auditului situațiilor financiare. Acesta transpune în special prevederile Directivei 2006/43/CE<sup>92</sup> privind auditul legal al conturilor anuale și al conturilor consolidate și totodată, vine să completeze reforma cadrului general de raportare financiară odată cu adoptarea noii legi a contabilității (acțiunea 4.8 din Foaia de parcurs).

Principalele prevederi ale noii legi urmăresc asigurarea competenței profesionale și extinderea cerințelor profesionale a persoanelor ce practică activitatea de audit, o procedură nouă de înregistrare a auditorilor și a entităților de audit, noi cerințe de transparentă privind procedura de raportare, precum și fortificarea calității auditului prin identificarea sistemelor eficiente de investigații și sancțiuni. Totodată, pentru entitățile de interes public devine obligatorie constituirea *comitetului de audit* alcătuit din cel puțin trei membri cărora li se aplică cerințe speciale privind independența față de societatea auditată. În aceste condiții, comitetul de audit devine responsabil pentru informarea consiliului entității de interes public despre rezultatele auditului, de monitorizarea procesului de raportare financiară și eficiența sistemului de control intern, de managementul riscurilor și independența entității de audit. De asemenea, comitetul de audit recomandă entitatea care urmează să efectueze auditul și monitorizează procedura de selecție. În cadrul ședinței Parlamentului din 15 decembrie 2017, proiectul de lege a fost votat în lectură finală urmând a intra

<sup>90</sup> Regulamentul (CE) nr. 1606/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 19 iulie 2002 privind aplicarea standardelor internaționale de contabilitate

<sup>91</sup> Legea contabilității și raportării financiare nr. 287 din 15.12.2017

<sup>92</sup> Directiva 2006/43/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 17 mai 2006 privind auditul legal al conturilor anuale și al conturilor consolidate

în vigoare un an mai târziu, la 1 ianuarie 2019<sup>93</sup>.

| <b>Acțiunea</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>Termen</b>     | <b>Etapa</b>               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------------------|
| <b>4.8. Guvernul și Parlamentul vor crea o platforma inter-instituțională (din care vor face parte, inclusiv BNM, PG, CNPF etc.) pentru monitorizarea și controlul statutului investigației fraudei bancare și recuperare a activelor fraudate, atât la nivel internațional (Kroll) cât și național.</b> | <b>Septembrie</b> | <b>Realizat cu rezerve</b> |

Criza bancară din 2014 – 2015 care a avut la bază delapidarea unor fonduri masive prin intermediul mai multor bănci comerciale, a generat consecințe grave de imagine asupra mediului bancar și intensificarea unor deficiențe ale mecanismului general de intermediere financiară. În pofida unor anchete demarate atât pe plan intern cât și pe plan extern, investigațiile privind furtul miliardului și recuperarea banilor deturnați până la moment nu prezintă rezultate cu adevărat tangibile. Astfel, deși mai multe dosare răsunătoare sunt instrumentate (ex. dosarul Filat, Platon, Șor) recuperarea fondurilor fraudate are loc doar din perspectiva lichidării celor trei bănci (B.C. Banca de Economii, B.C. Banca Socială și B.C. Unibank) și comercializării activelor deținute de acestea. Totodată, pentru identificarea mecanismelor care au generat fraudă și dezvoltarea parteneriatelor de lucru cu autoritățile internaționale a fost prelungit contractul cu compania de investigații Kroll, acțiunile căreia sunt orientate în extern spre identificarea activelor cumpărate cu mijloace frauduloase și recuperarea lor ulterioară prin procese legale.

Pe plan intern, în vederea accelerării procesului de investigație, a fost luată decizia creării unei platforme inter-instituționale pentru monitorizarea și controlul statutului asupra investigației fraudei bancare și recuperării activelor fraudate. Astfel, în cadrul ședinței Comitetului permanent de monitorizare a cazurilor de interes social sporit din 18 septembrie curent s-a aprobat componența acestei platforme din care urmează să facă parte Parlamentul, Guvernul, BNM, Procuratura Generală, CNA, CNPF, dar și alte instituții care vor colabora în vederea gestionării eficiente a consecințelor fraudei bancare. Deși a fost găsită soluția formalizării acestei platforme (semnarea unui protocol între instituțiile implicate) nu există careva informații publice privind întâlnirile, deciziile sau rezultatele acestei platforme, iar investigațiile interne nu avansează cu careva rezultate clare, procesul dat fiind continuu tergiversat și orientat către rezultatele raportului Kroll 2.

La 21 decembrie 2017, BNM a publicat sinteza detaliată a celui de-al doilea raport de investigație al companiilor Kroll și Steptoe & Johnson. Documentul vine să completeze raportul Kroll 1 și analizează expunerile băncilor fraudate în perioada 2012-2014, legătura grupului Șor cu acționariatul băncilor în cauză, mecanismele de spălare a banilor și destinația fondurilor frauduloase. Totodată, această sinteză nu dezvăluie alte nume decât cel al lui Ilan Șor, informația detaliată inclusiv datele operative referitoare la urmărirea fondurilor fraudate și lista beneficiarilor prezumați urmând a fi prezentată în cadrul raportului integral Kroll 2.

#### **Recomandări:**

După acțiunile imediate de stabilizare a sectorului bancar din anii 2015/2016, procesul de reformă a sistemului financiar național continuă prin implementarea angajamentelor asumate odată cu semnarea Acordului de Asociere cu UE și a celor negociate în Memorandumul cu FMI. Cu toate acestea, deși se întreprind măsuri în vederea asigurării cadrului juridic legal atragerii investitorilor străini strategici în băncile și companiile de asigurări aflate sub regim special de supraveghere sau administrare, aceștia se lasă încă așteptați. Mai mult ca atât, mecanismul de vânzare a acțiunilor

<sup>93</sup> Legea Nr. 271 din 15.12.2017 privind auditul situațiilor financiare

celor mai mari bănci prevede și implicarea statului în procesul de achiziție, fapt ce trezește anumite neclarități și necesită o atenție sporită. În același timp, la trei ani distanță de la fraudarea sectorului bancar, investigațiile privind identificarea fondurilor deturnate și a persoanelor implicate rămân fără careva rezultate clare. Astfel, în vederea continuării ritmului de reforme în sectorul financiar, pentru perioada următoare încurajăm instituțiile implicate în acest proces să-și coreleze acțiunile și să-și consolideze eforturile pentru realizarea în termen a acțiunilor propuse. Pentru atingerea obiectivului dat susținem următoarele recomandări:

- Realizarea acțiunilor restante (acțiunea 4.2) prevăzute în cadrul foii de parcurs pentru aducerea în concordanță a tuturor actelor legislative și normative cu noua Lege privind activitatea băncilor;
- Transparentizarea procesului de vânzare a acțiunilor celor mai mari bănci din sector în eventualitatea utilizării banului public și achiziționarea acțiunilor de către stat la o etapă intermediară;
- 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 suportului (politic) necesar și implementării noilor acte legislative adoptate în domeniul financiar-bancar, ceea ce ar asigura pe deplin atingerea dezideratului propus – un sistem financiar stabil care susține eficient activitatea agenților economici și a consumatorilor individuali.

## 5. Îmbunătățirea climatului investițional și a mediului de afaceri

### Sinteza progresului general

*Din cele 10 acțiuni monitorizate, 4 au fost realizate fără rezerve, 2 realizate cu rezerve, 3 inițiate, dar nefinalizate și 1 nu a fost inițiată.*

În perioada de referință au fost întreprinse un șir de acțiuni menite să faciliteze activitatea agenților economici. Astfel, printre principalele realizări sunt operarea unor amendamente la Codul Muncii, reducerea numărului de acte permise, dar și aprobarea noii Legi privind energia. De asemenea, au fost întreprinse măsuri în vederea simplificării procedurii de raportare a agenților economici, deși este necesară și ralierea cadrului normativ la noile prevederi legale. Totodată, a fost aprobată legea cu privire la întreprinderile de stat și municipală, deși noile prevederi în materie de transparență sunt insuficiente. De cealaltă parte, acțiunile care implică eforturi susținute nu au fost finalizate în termenii propuși, cum ar fi implementarea reformei instituționale în domeniul controlului de stat. Alte acțiuni sunt doar la o etapă incipientă, fiind inițiată elaborarea amendamentelor la Legea achiziției publice și Legea cu privire la parteneriatul public-privat la nivel de instituții. Totodată, a fost elaborat proiectul de lege cu privire la eficiența energetică, care deși revoluționează în mod pozitiv măsurile de eficiență energetică trezește unele îngrijorări legate de asigurarea intereselor consumatorilor finali, identificarea resurselor financiare pentru renovarea sectorului rezidențial sau riscurile ce parvin din neimplementarea legislației conexe. Proiectul de lege este disponibil pe pagina Particip.gov.md, dar încă nu este publicat pe pagina Parlamentului, la categoria acte în proces de examinare. De asemenea, au fost adoptate o serie de măsuri necesare pentru lansarea construcției conductei Ungheni-Chișinău, selectarea companiei ce va construi infrastructura fiind preconizată pentru perioada noiembrie-decembrie.

### Sinteza acțiunilor individuale

| <b>Acțiunea</b>                                                                                                                                                                                              | <b>Termen</b> | <b>Etapă</b>                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|------------------------------|
| <b>5.1. Parlamentul va adopta modificări și completări la Codul Muncii în vederea ajustării la cerințele moderne ale economiei de piață și îmbunătățirii mediului de afaceri și climatului investițional</b> | <b>Iulie</b>  | <b>Realizat fără rezerve</b> |

Proiectul legii pentru modificarea și completarea Codului muncii al Republicii Moldova (nr. 154 – XV din 28.03.2003) a fost votat de către Parlament pe 24.07.2014.<sup>94</sup> Scopul modificărilor la Codul Muncii este de a îmbunătăți climatul investițional prin liberalizarea relațiilor contractuale dintre angajator și angajat. Printre principalele modificări se numără reducerea concediului suplimentar neplătit pentru îngrijirea copilului de la termenul de 6 ani la 4 ani, dreptul angajatului de a concedia salariatul chiar după o singură încălcare gravă a obligațiilor de muncă, precum și a concedia persoanele care au atins vârsta de pensionare, dar cu posibilitatea de a fi reangajate pe o perioadă determinată.

Amendamentele aduse la Codul Muncii sunt cauzate de recente evoluții pe piața muncii din Republica Moldova. Astfel, posibilitatea pentru femei de a beneficia de un concediu suplimentar neplătit pentru îngrijirea copilului pe un termen de 6 ani a dus la faptul că rata de ocupare a femeilor tinere a scăzut semnificativ în ultimii ani.<sup>95</sup> Astfel, reducerea termenului de concediu vine să stimuleze participarea mai activă a femeilor pe piața muncii.

<sup>94</sup> <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3824/language/ro-RO/Default.aspx>

<sup>95</sup> <http://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1177-reforma-concediu-copil>

Posibilitate sistării relațiilor contractuale dintre angajator și persoana care a atins vârsta de pensionare va oferi mai multe oportunități de angajare pentru cei tineri. În același timp, această opțiune va stimula persoanele cu vârsta de pensionare de a investi adițional în capitalul propriu pentru a fi atractivi pentru angajator.

Proiectul a fost aprobat pe 24.07.2017, dar Președintele a refuzat să promulge acest proiect. Președintele a întors proiectul legii în Parlament cu unele propuneri de modificare. După reexaminare de către Parlament, proiectul a fost re-aprobat pe 19.09.2017 fără nici o modificare la textul inițial adoptat.

| <b>Acțiunea</b>                                                                                                                                                                                                         | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------------------|
| <b>5.2. Parlamentul va adopta Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative (în vederea aprobării noului nomenclator al actelor permissive și reducerii numărului licențelor și actelor permissive)</b> | <b>Octombrie</b> | <b>Realizat fără rezerve</b> |

Proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător a fost propus spre consultări publice la data de 2 februarie 2017<sup>96</sup>, iar ulterior a fost adoptat în lectură finală în ședința plenară din 21 septembrie 2017<sup>97</sup>.

Modificările au fost operate pentru a scădea povara existentă pentru mediul de afaceri, dar și de a eficientiza cheltuielile și efortul în procesul de reglementare prin acte permissive, inclusiv licențe. Documentul dat prevede eliminarea din întregul sistem legislativ a circa 140 de acte permissive (inclusiv a 18 licențe) dintre care eliminarea a circa 90 de acte permissive va avea un impact direct asupra mediului de afaceri (în urma eliminării se estimează că sectorul privat va obține anual economii în sumă de 43,6 mil MDL, iar sectorul public de 18,4 mil MDL). De menționat că, revizuirea cadrului legal se face în vederea implementării mecanismului de Ghișeu unic la nivel național, aceasta fiind o precondiție pentru includerea actelor permissive și licențelor în platforma ghișeului unic electronic.

Totodată, concomitent cu reglementările propuse pentru eficientizarea domeniului dat, este imperativă revizuirea și optimizarea proceselor existente la nivel instituțional ori în unele cazuri persistă tendința unor autorități de a include acte permissive noi, nefiind încă pregătite să aplice alte mecanisme moderne de supraveghere, colectare și schimb de informații.<sup>98</sup> Pentru contracararea fenomenului dat și nemijlocita atingere a dezideratului general este necesară o abordare sistematizată și standardizată a întregului proces de reglementare prin acte permissive, excluzând abordările/principiile discreționare ale fiecărei instituții în parte asupra aplicării diferitor criterii în identificarea situațiilor când acestea sunt necesare.

<sup>96</sup> <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=3878>

<sup>97</sup> <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3795/language/ro-RO/Default.aspx>

<sup>98</sup> Se constată o tendință continuă de multiplicare a actelor permissive din partea autorităților publice. Spre exemplu, în studiul efectuat în 2015 au fost identificate peste 416 acte permissive și licențe. În comparație cu anul 2011, prima versiune a Nomenclatorului conținea 273 de acte permissive și aproximativ 50 de licențe. Astfel în doar 4 ani numărul actelor permissive și licențelor a crescut cu aproximativ 100 acte.



| <b>Acțiunea</b>                                                                                                                                                                         | <b>Termen</b> | <b>Etapa</b>                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|------------------------------|
| <b>5.3. Parlamentul va adopta proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (simplificarea procedurii de raportare a agenților economici – raport unic)</b> | <b>Iulie</b>  | <b>Realizat fără rezerve</b> |

Proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (implementarea raportului unic FSIC16 privind plățile salariale) a fost propus consultărilor publice<sup>99</sup> la 13.05.2016 și a fost aprobat în lectură finală la 30 iunie 2017 (Legea nr.123 din 07.07.2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative). Scopul documentului este de a simplifica procesul de raportare care se referă la plățile salariale și impozitele aferente, dar și unele aspecte privind relațiile de muncă, prin unificarea celor 5 rapoarte prezentate CNAM, CNAS și Serviciul Fiscal de Stat într-un singur raport care va fi administrat de Serviciul Fiscal de Stat.

În scopul implementării noilor prevederi Ministerul Finanțelor a aprobat Ordinul Nr.126 din 04.10.2017 cu privire la aprobarea formularului tipizat (Forma IPC18) Darea de seamă privind reținerea impozitului pe venit, a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală și a contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii calculate și a Instrucțiunii cu privire la modul de completare a formularului nominalizat. Totodată, se impune ralierea întregului cadru normativ la noile prevederi legale, odată cu substituirea formularelor de raportare (inclusiv Hotărârea Guvernului nr.697 din 22.08.2014), în sensul excluderii normelor care se suprapun.

| <b>Acțiunea</b>                                                                                                                                               | <b>Termen</b> | <b>Etapa</b>                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-----------------------------|
| <b>5.4. Parlamentul va adopta pachetul de legi de implementare a reformei instituționale în domeniul controlului de stat al activității de întreprinzător</b> | <b>Iulie</b>  | <b>Inițiat, nefinalizat</b> |

Prin intermediul modificărilor operate prin Legea nr. 230 din 23 septembrie 2016 la Legea nr.131 din 08 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător au fost excluse dublările controalelor pe baza aceluiași criterii de risc și reducerea numărului organelor de control a activității de întreprinzător de la 58 la 18 organe. Pentru obținerea acestui deziderat se impune armonizarea legislației în vigoare cu noile prevederi legale. Astfel, întru realizarea acestui obiectiv, au fost elaborate și propuse spre consultare publică mai multe proiecte de legi pentru modificarea și completarea unor acte legislative, care vin să pună în acord actele legislative care reglementează activitatea de control a mai multor entități.

Astfel, a fost aprobată ralierea cadrului legal pentru următoarele entități: Inspectoratul pentru Supraveghere Tehnică, Inspectoratul pentru Protecția Mediului, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, Agenția pentru Protecția Consumatorului și Supravegherea Pieței, Agenția Națională pentru Sănătate Publică și Inspectoratul de Stat al Muncii<sup>100</sup>. De cealaltă parte, deocamdată nu a fost aprobat proiectul de lege ce viza următoarele entități: Serviciul Vamal, Serviciul Fiscal de Stat, Agenția Navală, Autoritatea Aeronautică Civilă și Agenția Națională în

<sup>99</sup> <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=3166>

<sup>100</sup> Legea Nr. 185 din 21.09.2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative și Legea 175 din 21.07.2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative

De asemenea, a fost adoptat cadrul normativ în privința creării, reorganizării sau optimizării acestor entități<sup>102</sup>, iar pentru unele din acestea fiind adoptat și cadrul de organizare și funcționare<sup>103</sup>. Totuși, mai urmează a fi depuse eforturi susținute în sensul elaborării unui și de acte normative (noile Regulamente pentru celelalte entități) sau alte acte normative care reglementează activitatea acestora. Astfel că, este important ca la etapa dată prevederile incluse în noile acte să nu contravină, sau să denatureze obiectivele trasate prin aprobarea amendamentelor la cadrul legal.

| <b>Acțiunea</b>                                                                                           | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------------------------|
| <b>5.5. Parlamentul va adopta Legea cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală</b> | <b>Noiembrie</b> | <b>Realizat<br/>cu<br/>rezerve</b> |

Proiectul de lege privind întreprinderea de stat și întreprinderea municipală în redacția revizuită a fost aprobat în lectura a 2-a în cadrul ședinței plenare din 23 noiembrie 2017 examinat în prima lectură în cadrul ședinței plenare din 6 octombrie 2017<sup>104</sup> (redacția precedentă fiind respinsă în cadrul ședinței plenare din 3 noiembrie 2016). Documentul a fost plasat pe pagina web a Ministerului Economiei la data de 28 decembrie 2016, deși anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului nu se regăsește acolo.

Redacția revizuită acum conține norme ce țin de neadmiterea înstrăinării bunurilor atribuite domeniului public și bunurilor cu destinație socială, dar și stabilește termenul de 24 de luni pentru reorganizarea ÎS și ÎM în societăți pe acțiuni sau instituții publice. De asemenea, pe parcursul promovării documentului au fost suplimentate prevederile aferente efectuării auditului, dar și introducerea unor criterii de selectare a administratorului, precum și adăugarea condițiilor în care poate fi sancționat acesta în cazul unei gestionări deficiente a entităților date.

Deși documentul vine să modernizeze cadrul legal în domeniu, totuși prevederile în materie de transparență din document sunt insuficiente, fiind pertinentă includerea unor referințe menite să completeze cadrul regulator ce ar încuraja eforturile entităților economice de raportare externă a performanțelor înregistrate (ghiduri de comunicare externă, formate tipizate de raportare, platformă web pentru centralizarea informațiilor etc), în corespundere cu cele mai bune practici de guvernare corporativă. Mai mult ca atât, aceleași elemente de transparență rămân a fi incerte și în cazul achizițiilor de bunuri, lucrări și servicii efectuate de entitățile date. Astfel, în pofida introducerii unor referințe în noua lege la Regulamentul - model (care ulterior va fi aprobat de Guvern) acest lucru este insuficient ținând cont de carențele existente în domeniu care necesită o intervenție mult mai amplă din partea statului.

<sup>101</sup> <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4136>

<sup>102</sup> HG nr. 705 din 06.09.2017 cu privire la crearea Agenției Naționale pentru Sănătate Publică și reorganizarea unor persoane juridice, HG nr. 886 din 01.11.2017 cu privire la crearea Agenției pentru Supraveghere Tehnică, HG nr. 887 din 01.11.2017 cu privire la crearea Inspectoratului pentru Protecția Mediului, HG nr. 888 din 01.11.2017 cu privire la reorganizarea unor persoane juridice (vizează Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor și Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței), HG nr. 889 din 01.11.2017 cu privire la optimizarea structurii și efectivului unor autorități cu funcții de control și supraveghere (vizează Inspectoratul de Stat al Muncii, Agenția Națională Transport Auto, Autoritatea Aeronautică Civilă, Agenția Navală, Agenția Națională de Asigurare a Calității în Învățământul Profesional, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, Agenția pentru Supraveghere Tehnică, Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței, Inspectoratul pentru Protecția Mediului, Agenției Naționale pentru Sănătate Publică).

<sup>103</sup> HG nr. 1088 din 18.12.2017 cu privire la organizarea și funcționarea Agenției pentru Supraveghere Tehnică, HG nr. 1089 din 18.12.2017 cu privire la organizarea și funcționarea Agenției pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței, HG nr. 1090 din 18.12.2017 cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Sănătate Publică.

<sup>104</sup> <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3840/language/ro-RO/Default.aspx>

| <b>Acțiunea</b>                                                                                                                                                                                                                     | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------|
| <b>5.6. Guvernul va modifica Hotărârea nr.875/2014 pentru aprobare Regulamentului privind monitoring-ul financiar al întreprinderilor de stat/municipale și al societăților comerciale cu capital integral sau majoritar public</b> | <b>Decembrie</b> | <b>Inițiat, nefinalizat</b> |

A fost elaborat un proiect de Hotărâre de Guvern cu privire la modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 875 din 21 octombrie 2014. Documentul în cauză a fost propus spre consultări publice pe site-ul Ministerului Finanțelor la data de 19 iulie 2017<sup>105</sup>.

Proiectul a fost elaborat în vederea ajustării conținutului Regulamentului privind monitoring-ul financiar al întreprinderilor de stat/ municipale și al societăților comerciale cu capital integral sau majoritar public la recomandările Curții de Conturi (CC) expuse în Hotărârea nr. 3 din 25 februarie 2016. Cu toate acestea, recomandările CC au fost luate în considerare doar parțial pe motivul demarării de către Guvern a reformei administrației publice, conform căreia administrarea și deetimizării întregii proprietăți publice a statului ține de competența Agenției Proprietății Publice din subordinea Guvernului, aceasta exercitând și funcția de fondator al entităților cu capital de stat.

Prin urmare, recomandările Curții de Conturi ce vizează îmbunătățirea procesului de monitoring financiar al entităților cu capital da stat, în contextul trecerii la un model centralizat de gestiune a acestora, s-au considerat inoportune, iar revenirea la acestea urmând a fi efectuată după definitivarea modului de administrare a entităților cu capital de stat.

| <b>Acțiunea</b>                                                                                                                     | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------------------|
| <b>5.7. Parlamentul va adopta Legea privind Energetică, în conformitate cu recomandările Secretariatului Comunității Energetice</b> | <b>Noiembrie</b> | <b>Realizat fără rezerve</b> |

Acțiunea a fost realizată fără rezerve și înainte de termenul indicat în Foaia de parcurs (noiembrie). Cu toate acestea, până la finele anului 2017, Secretariatul Comunității Energetice nu a lansat nicio obiecție publică pe marginea legii adoptate. Proiectul de Lege privind energetica, elaborat pe parcursul anului 2016, cu asistența Secretariatului Comunității Energetice, a fost votat în lectură finală în luna septembrie 2017. Pe 20 septembrie 2017, Președintele țării a refuzat să promulge legea. Motivele invocate vizează faptul că Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică va obține autonomie financiară și că salariile conducătorilor instituțiilor de stat trebuie plafonate până la maximum de 60 mii MDL. Documentul a fost returnat în Parlament spre re-examinare și votare repetată, fără a putea fi abrogat din nou de către Președintele țării. Noua lege privind energetica face parte din angajamentele țării față de partenerii externi, în particular Comunitatea Energetică, și are un rol esențial pentru consolidarea independenței politice și financiare a reglementatorului. În cele din urmă, după votarea repetată a Legii pe 21 septembrie 2017, Președintele a promulgat legea pe 10 octombrie 2017.

Noua lege abrogă Legea nr. 1525 din 1998 cu privire la energetică. În linii mari, legea corespunde recomandărilor formulate de către partenerii externi și societatea civilă menite să fortifice independența politică, funcțională și financiară a reglementatorului - ANRE. Parțial, independența

<sup>105</sup> <http://mf.gov.md/ro/content/modificarea-%C8%99i-completarea-hg-nr-875-din-21-octombrie-2014>

funcțională este însă diminuată de faptul că regulamentul de activitate al ANRE trebuie să fie aprobat de către Parlament. Sunt concretizate atribuțiile ANRE privind supravegherea pieței energetice, promovarea competiției și contracararea monopolului, prin îndeplinirea legislației în domeniul concurenței. Noua lege introduce o practică mai inclusivă de evaluare a candidaților pentru funcția de directori ai ANRE. Astfel, legea prevede expres posibilitatea participării la concurs, în calitate de membri observatori a reprezentărilor UE, Comunității Energetice, precum și a experților din domeniul energetic.

Cu toate acestea, lipsește indicarea unui mecanism transparent pentru evaluare (etapa de intervievare), crucial în procesul de selectare obiectivă a candidaturilor. De asemenea, criteriile de revocare din funcție a directorilor, ce țin de actele de constatare ale Autorității Naționale de Integritate (ANI) și statutul de incompatibilitate, lasă loc pentru interpretări abuzive, în particular dacă activitatea ANI este afectată de factorul politic. Este de remarcat faptul că Legea atribuie ANRE prerogativa de a-și adopta propriul buget, excluzând practica anterioară de adoptare a bugetului de către Parlament. Autonomia bugetară este echilibrată cu obligativitatea de a publica rapoarte financiare anuale, verificate de companii de audit străine și de auditarea situației financiare de către Curtea de Conturi, cu ulterioara prezentare a rapoartelor de audit în Parlament. Caracterul inovator al legii constă în faptul că este invocată obligația ANRE de a contribui la implementarea angajamentelor internaționale ale Republicii Moldova, în particular în raport cu Tratatul Comunității Energetice. Cu toate acestea, implementarea corespunzătoare a noii legi va depinde de ajustarea și aplicarea corectă a cadrului legal primar și secundar în viitoarele 12 luni, de către Guvern și ANRE, dar și de nivelul de profesionalism, transparență și independență de facto a ANRE față de factorul politic.

| <i><b>Acțiunea</b></i>                                                                                          | <i><b>Termen</b></i> | <i><b>Etapa</b></i>        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------------|
| <b>5.8. Guvernul va elabora și va prezenta Parlamentului proiectul legii cu privire la eficiența energetică</b> | <b>Decembrie</b>     | <b>Realizat cu rezerve</b> |

Deși Guvernul a elaborat proiectul de lege și l-a consultat, acesta nu a fost încă inclus în lista actelor legislative aflate în examinare în Parlament până la finele lui decembrie 2017.<sup>106</sup> Proiectul de lege a fost elaborat în cadrul proiectului de asistență tehnică „Consolidarea capacităților Ministerului Economiei în domeniul eficienței energetice și energiei regenerabile”, finanțat de Agenția Suedeză pentru Cooperare Internațională și Dezvoltare (SIDA), și propus pentru consultări publice pe 19 mai 2017.

Noul proiect de lege înlocuiește cadrul legal existent în domeniul eficienței energetice (Legea nr.142 din 02.07.2010). Aceasta permite transpunerea prevederilor Directivei 2012/27/UE, care țintește îmbunătățirea aprovizionării cu energie, dezvoltarea durabilă a producției de energie, impulsivarea pieței serviciilor energetice și atenuarea efectelor nefavorabile asupra mediului. La prima vedere, odată adoptată noua legislație face posibilă stimularea măsurilor de eficiență energetică, identificarea unor instrumente operaționale și financiare adiționale și reînnoirea obligațiilor operatorilor de pe piața energetică. Legislația propusă vizează o serie de prevederi noi, precum: i) restructurarea cadrului instituțional anterior - crearea Institutului Național pentru Energie Sustenabilă (fuzionarea Agenției pentru Eficiență Energetică cu Fondul pentru Eficiență Energetică; ii) introducerea schemelor de obligații în domeniul eficienței energetice (“contribuții” de la operatori); iii) criterii de eficiență energetică obligatorii în domeniul achizițiilor publice (cost-calitate-eficiență energetică); iv) îmbunătățirea auditurilor energetice și efectuarea obligatorie a

<sup>106</sup> Ultima verificare a paginii Parlamentului a fost efectuată pe 8 noiembrie 2017.

auditului energetic, o dată la 4 ani, pentru întreprinderile mari, inclusiv pentru proiectele de eficiență energetică, realizat cu bani publici; v) ajustarea principiilor de raportare și a statisticii relevante (încălzire, răcire, cogenerare), aplicarea contractelor de performanță energetică etc. Mai mult ca atât, este propusă mobilizarea de resurse financiare pentru renovarea clădirilor din sectorul public și privat din țară (“parcul de imobil național”), în baza unei strategii sectoriale pe termen lung. Un alt aspect pozitiv al proiectului de lege constituie angajamentul de a finanța măsuri de eficiență energetică cu impact social, de care să beneficieze grupurile social vulnerabile și care să diminueze sărăcia energetică.

Deși noul cadru legal urmărește îmbunătățirea instrumentelor de reducere a consumului de energie, unele prevederi ale acesteia trebuie recalibrate pentru asigurarea unui echilibru între interesele operatorilor de pe piață și ale consumatorilor finali. Prin urmare, este necesară regândirea “schemei de obligații” prin care operatorii vor putea include costul “contribuțiilor” în tarifele achitate de către consumatorii finali pentru distribuția de energie electrică și gaze naturale, dar și la comercializarea de carburanți. Deși Analiza preliminară a impactului de reglementare a Ministerului Economiei și Infrastructurii menționează că “la prima etapă” și “nesemnificativ” vor fi afectați consumatorii, proiectul de lege le garantează operatorilor achitarea “contribuțiilor”, nelimitată în timp, din contul majorării tarifelor. La fel, lipsește o claritate cu privire la identificarea resurselor financiare pentru renovarea sectorului rezidențial, care spre deosebire de clădirile publice nu poate beneficia de resurse din fondul public. Alte obstacole majore pentru aplicarea viitoarei legi țin de realizarea necorespunzătoare a legilor conexe, precum Legea nr. 128 din 11 iulie 2014 privind performanța energetică a clădirilor, față de care Comunitatea Energetică și-a exprimat obiecții pentru că nu ar transpune sau ar transpune incorect legislația europeană (Directiva 2010/31/EC).<sup>107</sup>

| <b>Acțiunea</b>                                                                                                                                                                                                                       | <b>Termen</b>    | <b>Etapă</b>                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------|
| <b>5.9. Guvernul va elabora și va prezenta Parlamentului proiectul legii privind modificarea Legii achizițiilor publice, Legii parteneriatelor public-private și a Legii companiilor prestatoare de servicii comunale (utilități)</b> | <b>Decembrie</b> | <b>Inițiat, nefinalizat</b> |

Procesul de elaborare a proiectelor de legi privind modificarea Legii achizițiilor publice și Legii parteneriatelor public – private, dar și aprobarea Legii companiilor prestatoare de servicii (utilități) au fost inițiat, însă nu au fost propuse pentru consultări publice.

| <b>Acțiunea</b>                                                                                                                                                     | <b>Termen</b>    | <b>Etapă</b>     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|
| <b>5.10. Guvernul va asigura organizarea licitației pentru selectarea unui antreprenor general pentru construcția conductei de gaze pe traseul Ungheni-Chișinău</b> | <b>Decembrie</b> | <b>Neinițiat</b> |

Până la finele lunii decembrie 2017, autoritățile nu au organizat licitația pentru selectarea companiei care urmează să construiască conducta Ungheni-Chișinău.

Totodată, Parlamentul a votat pe 4 mai 2017 proiectul legii privind declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de construcție a conductei de transport gaze pe direcția Ungheni –

<sup>107</sup> Energy Community, Secretariat urges Moldova to properly transpose the Energy Performance in Buildings Directive, 27 Octombrie 2017, <https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2017/010/30.html>

Chișinău (faza a II-a implementării proiectului "Conducta de interconectare a sistemului de transport). Totodată, autoritățile au primit proiectul tehnic al gazoductului Ungheni-Chișinău, care include punctele de trecere a drumurilor naționale, inclusiv centura de ocolire a orașului Chișinău. În luna octombrie 2017, urma să fie ratificate contractele de finanțare cu BEI și BERD, care însumează 92 mln EUR, procesul însă a fost amânat. Partea română se află la o etapă mai avansată în construcția infrastructurii pe teritoriul său. Astfel, în septembrie 2017, au fost eliberate autorizațiile necesare pentru construirea conductelor de transport al gazelor naturale pe ruta Onești-Gherăști și Gherăști-Lețcani, care urmează să livreze gaze spre gazoductul Iași-Ungheni.

În loc de concursul pentru selectarea companiei de construcție a conductei Ungheni-Chișinău, autoritățile s-au concentrat pe concursul de privatizare a ÎS "Vestmoldtransgaz", alături de alte 16 societăți cu acțiuni deținute de stat, lansat de către Agenția Proprietății Publice. "Vestmoldtransgaz" a fost creată în anul 2014, pentru a gestiona rețeaua de transport de gaze Iași-Ungheni, și valorează 180 mln. lei (circa 9 mln. EUR). Condițiile de privatizare vizează angajamentul de a investi 93 de mil. EUR în activitatea companiei în următorii doi ani. Anterior concursului de privatizare, Ministerul Economiei și Infrastructurii a eliberat ÎS "Vestmoldtransgaz" certificatul de urbanism pentru proiectarea lucrărilor de construcție a conductei Ungheni – Chișinău. Privatizarea coincide cu înființarea "Eurotransgaz SRL" în Moldova, pe 18 decembrie 2017. Aceasta constituie reprezentanța companiei românești "Transgaz", responsabilă de construcția conductelor Onești-Gherăști și Gherăști-Lețcani pe partea românească a gazoductului Iași-Ungheni. Oferta depusă de "Eurotransgaz SRL" în ultima zi a concursului de privatizare, pe 28 decembrie 2017, confirmă suspiciunile anterioare conform cărora "Transgaz" urmează să dețină controlul asupra "Vestmoldtransgaz", dar și să construiască conducta Ungheni-Chișinău.

Venirea investitorilor români în sectorul gazelor naturale din țară poate crea oportunități noi pentru avansarea proiectelor de infrastructură și interconectare. Dar autoritățile centrale trebuie să asigure condiții de transparență maximă și concurență echitabilă, indiferent de strategiile de privatizare selectate pentru obiectele de importanță strategică de pe piața gazelor naturale.

Deși intențiile adevărate ale autorităților pot fi deduse, lipsește o poziție oficială și o viziune coerentă privind modalitatea selectată pentru construcția conductei Ungheni-Chișinău: 1) folosirea strictă a resurselor obținute din privatizarea "Vestmoldtransgaz"; 2) valorificarea urgentă a împrumutului de la BERD și BEI; sau, 3) o variantă mixtă, care ar permite păstrarea a 10 milioane EUR de grant pe care UE este dispusă să le ofere dacă este valorificat împrumutul de la BERD și BEI. Lipsa unei abordări clare în această privință impactează negativ calendarul propus pentru demararea și finalizarea construcției conductei de gaze, de care depinde securitatea livrărilor de gaze naturale după 2019, când la fel se termină contractul cu concernul rus GAZPROM, prelungit în decembrie 2016.

### **Recomandări:**

- Amendamentele recente la Codul Muncii sunt doar un prim pas în procesul de revizuire și liberalizare a acestui document. Un pas următor, deja inițiat, este elaborarea și adoptarea unui nou Cod. Totodată, procesul de elaborare a fost lansat fără a se cunoaște care sunt limitele liberalizării relațiilor de muncă, fiind planificat un proces participativ, dar fără un obiectiv definit din partea autorilor. Astfel, este recomandabil ca procesul de elaborare să se bazeze pe o analiză comparativă a legislației muncii care să stabilească limitele posibile de liberalizare a Codului Muncii în Republica Moldova;
- Asigurarea implementării efective a mecanismului Ghișeului unic în materie de acte permissive, în contextul aprobării noilor modificări la cadrul legal ce au vizat reducerea numărului acestora, în scopul facilitării activității de întreprinzător. Concomitent, este necesară o abordare sistematizată și standardizată a întregului proces de reglementare prin acte permissive,

excluzând abordările/principiile discreționare ale fiecărei instituții în parte, asupra aplicării diferitor criterii în identificarea situațiilor când acestea sunt necesare.

- Urgentarea aprobării proiectelor de legi care au fost înaintate ce reglementează activitatea de control de stat a activității de întreprinzător, concomitent cu operarea modificărilor de rigoare la cadrul normativ aferent în sensul ralierei prevederilor și asigurării convergenței la obiectivele trasate prin aprobarea amendamentelor la cadrul legal.
- În contextul promovării noii legi privind întreprinderea de stat și întreprinderea municipală se consideră oportună amendarea cadrului normativ în sensul fortificării prevederilor în materie de transparență și guvernanta corporativă conform celor mai bune practici internaționale.
- Elaborarea unui proiect de act normativ care să conțină prevederi cuprinzătoare aferente monitoringului financiar al întreprinderilor de stat/municipale și al societăților comerciale cu capital integral sau majoritar public care să reflecte atât recomandările CC (eventual noile prevederi ale noii legi privind întreprinderea de stat și întreprinderea municipală), cât și modificările survenite în modelul de gestionare a entităților cu capital de stat ca urmare a reformei administrației publice.
- Deși proiectul de lege privind eficiența energetică nu a fost înregistrat în Parlament până la finele anului 2017, cel din urmă trebuie să asigure transparență decizională la adoptarea noii legi privind eficiența energetică, prin consultări publice și implicarea largă a societății civile. Aceasta va permite îmbunătățirea proiectului de lege și adresarea îngrijorărilor privind afectarea intereselor consumatorilor finali, identificarea resurselor financiare pentru renovarea sectorului rezidențial și implementarea corespunzătoare a legislației conexe.
- Lansarea cât mai urgentă a unui concurs de selectare a companiei responsabile de construcția conductei Ungheni-Chișinău, asigurând transparență maximă, inclusiv prin atragerea observatorilor din partea UE și a Comunității Energetice, cu implementarea integrală a legislației în domeniul achizițiilor publice.

## 6. Agricultură și Siguranța alimentelor

### Sinteza progresului general

*Din două acțiuni monitorizate, una a fost realizată fără rezerve, iar alta a fost inițiată, dar nefinalizată.*

Acțiunile incluse în acest capitol prevăd adoptarea a două acte normative ce au drept scop îmbunătățirea infrastructurii calității din Republica Moldova, iar documentele ce urmează a fi elaborate sunt benefice pentru siguranța consumatorilor. Totuși, din cauza faptului că aceste acțiuni sunt orientate pe termen lung, este greu de cuantificat efectele imediate ale actelor normative. Totodată, s-a atestat o întârziere semnificativă în realizarea acțiunilor. Ambele documente trebuia elaborate în trimestrul doi al anului 2017. În realitate un act normativ („Proiectului de lege privind subprodusele de origine animală și produsele derivate care nu sunt destinate consumului uman”) este încă în faza de consultări publice, iar alt document („Strategia în domeniul siguranței alimentelor”) a fost aprobată în ultima ședință de Guvern din 2017 pe 20 decembrie. Printre cauzele ce au determinat această întârziere pot fi menționate: lipsa comunicării inter-instituționale și setarea în Foia de Parcurș a unor termene ce nu corespund cu perioada reală de implementare a acțiunilor, precum și pauzele determinate de modificarea structurii Guvernului.

### Sinteza acțiunilor individuale

| <b>Acțiunea</b>                                                                                                  | <b>Termen</b>     | <b>Etapa</b>                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------------|
| <b>6.1. Guvernul va elabora și va prezenta Parlamentului Legea cu privire la deșeurile de origine animalieră</b> | <b>Septembrie</b> | <b>Inițiat, nefinalizat</b> |

Prin adoptarea legii se dorește asigurarea respectării cerințelor sanitar-veterinar privind colectarea, transportarea, depozitarea, prelucrarea, folosirea, plasarea pe piață și eliminarea subproduselor de origine animală nedestinate consumului uman. Un alt scop al documentului este diminuarea/eliminarea oricăror riscuri pe care le pot prezenta subprodusele de origine animală nedestinate consumului uman pentru sănătatea oamenilor sau animalelor. Prin proiectul de lege va fi suplinit cadrul normativ existent: Legea nr. 221-XVI din 19 octombrie 2007 privind activitatea sanitar-veterinară, Legea nr. 50 din 28.03.2013 cu privire la controalele oficiale pentru verificarea conformității cu legislația privind hrana pentru animale și produsele alimentare și cu normele de sănătate și de bunăstare a animalelor și Legea nr. 113 din 18.05.2012 cu privire la stabilirea principiilor și a cerințelor generale ale legislației privind siguranța alimentelor. De asemenea, proiectul de lege este elaborat în contextul armonizării normelor sanitar-veterinare naționale la standardele UE. Prin adoptarea legii se va crea cadrul necesar pentru aplicarea Regulamentului nr. 1069/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 de stabilire a unor norme sanitare privind subprodusele de origine animală și produsele derivate care nu sunt destinate consumului uman și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1774/2002 (Regulament privind subprodusele de origine animala). Totodată, trebuie de menționat că prevederile din proiectul de lege vizează unele structuri care la moment nu sunt funcționale, cum ar fi unitățile ce procesează sau elimină subproduselor de origine animală care nu sunt destinate consumului uman.

Deși documentul trebuia aprobat de Guvern în septembrie 2016, „Proiectul de lege privind subprodusele de origine animală care nu sunt destinate consumului uman” a fost plasat public spre consultări, doar, pe 6 septembrie 2017. Documentul a fost ajustat parțial, iar versiunea înnoită a



documentului, ce are denumirea: „Proiectului de lege privind subprodusele de origine animală și produsele derivate care nu sunt destinate consumului uman” a fost plasat spre consultări publice de 2 ori: 13 - 24 noiembrie 2017 și 5 -19 decembrie 2017. Totuși, Guvernul nu a reuși să aprobe proiectul de lege în 2017, acest exercițiu, cel mai probabil, va fi realizat în 2018.

| <b>Acțiunea</b>                                                       | <b>Termen</b> | <b>Etapa</b>                         |
|-----------------------------------------------------------------------|---------------|--------------------------------------|
| <b>6.2. Guvernul va aproba Strategia pentru siguranța alimentelor</b> | <b>Iulie</b>  | <b>Realizat<br/>fără<br/>rezerve</b> |

Principalul obiectiv al noii Strategiei în domeniul siguranței alimentelor este obținerea unui înalt grad de protecție a sănătății umane și a intereselor consumatorilor prin garantarea siguranței alimentelor, precum și asigurarea unui acces sporit a produselor alimentare autohtone pe diverse piețe externe. Strategia se bazează pe o abordare integrată care include toate sectoarele și etapele lanțului alimentar: producția de furaje, sănătatea plantelor și animalelor, bunăstarea animalelor, producția primară, procesarea alimentelor, depozitarea, transportul și comercializarea. Documentul este raliat la Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014-2020 și la Strategia națională de sănătate publică pentru anii 2014-2020. De asemenea, Strategia este elaborată în contextul armonizării cadrului normativ național la aquis-ul comunitar. Printre acțiunile novatoare din Strategie se numără: implementarea sistemului informatic integrat ”e-ANSA” ce ar asigura un schimb operativ de date și ar fluidiza fluxul electronic de documente, și instituirea unei platforme unice pentru Sănătatea ce ar fortifica cooperarea instituțiilor implicate în asigurarea calității și inofensivității produselor alimentare.

Conform Foii de Parcur documentul trebuia aprobat în iulie 2017. Documentul a fost plasat public spre consultări de mai multe ori: 8 iunie-8 septembrie 2017, 13-29 septembrie 2017 și 6-31 octombrie 2017, iar Strategia în domeniul siguranței alimentelor pentru anii 2018-2022 a fost aprobată, abia, în ultima ședință de Guvern din 2017 pe 20 decembrie. De asemenea, în faza inițială Strategia era prevăzută pentru perioada 2017-2022, însă din cauza întârzierii implementarea Strategiei va începe din 2018.

#### **Recomandări:**

- Pe viitor pentru a evita includerea unor termene nerealiste de realizare a acțiunilor este necesară asigurarea unei comunicări intra și inter-instituționale eficiente. În actuala Foaie de Parcur au fost stabilite limite temporale restrânse, iar acest fapt a constituit o cauză pentru realizarea cu întârziere a acțiunilor;
- Este necesară consolidarea instituțiilor specializate responsabile de domeniul siguranței alimentelor, astfel încât acestea să poată oferi servicii publice de calitate. Problema de bază în implementarea actelor normative se referă la calitatea și capacitățile reduse ale instituțiilor publice, iar în acest context este diminuată propagarea efectelor pozitive asociate aplicării documentelor de politici.

## 7. Educație, cultură, știință

### Sinteza progresului general

*Din cele 4 acțiuni monitorizate, 2 au fost realizate fără rezerve, 1 - realizată cu rezerve și 1 - inițiată, dar nefinalizată.*

Din cele 4 acțiuni monitorizate, 2 au fost realizate fără rezerve, 1 este inițiată, dar nefinalizată. Activitățile referitoare la reformarea domeniului educației, culturii și inovării s-au desfășurat, în general, în termenii prevăzuți de Foaia de Parcurș. Cele patru acțiuni s-au înscris în albia obligațiilor internaționale ale Republicii Moldova, pentru domeniile respective, fiind corelate cu documentele de dezvoltare strategică și actele normative adoptate anterior. Printre neajunsurile evidente s-a remarcat neluarea în considerație a opiniei mediului academic la reformarea Academiei de Științe a Moldovei și rolul acesteia în procesul de cercetare și inovare. În acest sens, experți din cadrul Academiei de Științe au exprimat opinii concludente referitoare la faptul că prin transferul institutelor academice către organul central de specialitate, rolul Academiei de Științe se diminuează. În special, se menționează abaterea de la obiectivul edificării societății bazate pe cunoaștere, factor important pentru modernizarea Republicii Moldova și implementarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană<sup>108</sup>. Deficiențele menționate mai pot fi înlăturate în procesul de creare a instituțiilor de implementare a reformei promovate prin modificările aduse Codului cu privire la știință și inovare.

### Sinteza acțiunilor individuale

| <b>Acțiunea</b>                                  | <b>Termen</b>    | <b>Etapă</b>                         |
|--------------------------------------------------|------------------|--------------------------------------|
| <b>7.1. Parlamentul va adopta Legea muzeelor</b> | <b>Decembrie</b> | <b>Realizat<br/>fără<br/>rezerve</b> |

Legea muzeelor nr.262 a fost adoptată în lectură finală la 7 decembrie 2017<sup>109</sup>. Proiectul legii muzeelor a fost elaborat de Ministerul Culturii încă în 2016, fiind aprobat de Guvern la 1 martie 2017 și votat în prima lectură de Parlament la 6 octombrie 2017. Noua lege a muzeelor urmează să transpună în practică angajamentele Republicii Moldova în domeniul de referință în conformitate cu prevederile Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană. Ea se înscrie în conceptul Legii nr. 280 privind protecția patrimoniului cultural, făcând parte din setul de acte prevăzute de Strategia de dezvoltare a culturii „Cultura 2020”, aprobată prin HG nr. 271 din 09.04.2014. Legea muzeelor dezvoltă noțiunile elaborate de Comitetul Internațional al Muzeelor (ICOM), urmând să soluționeze următoarele probleme ale domeniului muzeal: capacitatea scăzută a instituțiilor muzeale de a gestiona și valorifica patrimoniul național; ritmul lent de dezvoltare a colecțiilor; managementul învechit; subdezvoltarea rețelei de muzee locale; salarizarea insuficientă a cadrelor, care generează refluxul angajaților din domeniu. Legea completează neajunsurile depistate anterior ale domeniului, reglementând: clasificarea, acreditarea și revocarea acreditării muzeelor; atribuțiile autorităților publice locale de nivel I și II în domeniul muzeelor; gestionarea mijloacelor proprii ale muzeelor; motivarea financiară a angajaților care manipulează piese clasate în categoria Tezaur; atribuțiile Comisiei Naționale a Muzeelor și Colecțiilor; procedura de reorganizare sau lichidare a muzeelor. Legea prevede crearea Centrului metodic în domeniul muzeografiei pentru elaborarea și aplicarea metodelor performante de gestionare și funcționare a muzeelor din țară. Centru

<sup>108</sup> Balmuș Victor. Preeminența dreptului și securitatea juridică în procesul amendării Codului cu privire la știință și inovare și a Codului educației. În: Akademos, 2017, nr. 3, p. 23-30, [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/j\\_nr\\_file/Akademos\\_3\\_2017.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/j_nr_file/Akademos_3_2017.pdf)

<sup>109</sup> <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3693/language/en-US/Default.aspx>

metodic va funcționa în baza unui Regulament elaborat și aprobat de ministerul Educației, Culturii și Cercetării, necesitând și buget pentru desfășurarea activității respective. În vederea pregătirii adecvate a cadrelor pentru desfășurarea activității muzeelor din țară ministerul de profil urmează să completeze curriculum-urile educaționale. Legea va intra în vigoare la 3 luni după publicare.

| <b>Acțiunea</b>                                                                                  | <b>Termen</b>    | <b>Etapă</b>               |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|----------------------------|
| <b>7.2. Parlamentul va adopta Legea de modificare a Codului cu privire la știință și inovare</b> | <b>Octombrie</b> | <b>Realizat cu rezerve</b> |

Reformarea domeniului cercetării și inovării s-a făcut prin re-votarea de către Parlament, la 21 septembrie 2017, a legii nr. 190 din 21.09.2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative<sup>110</sup>. Legea respectivă a introdus modificări și completări în Codul cu privire la Știință și Inovare (legea nr. 259-XV din 15.07.2004), precum și în Codul educației al Republicii Moldova (legea 152 din 17.07.2014), urmând să intre în vigoare la 20 februarie 2018. Legea prevede transmiterea tuturor instituțiilor științifice din cadrul Academiei de Științe a Moldovei (AȘM) în subordinea Ministerului Educației, Culturii și Cercetării. Scopul anunțat al transferării este asigurarea unei modalități mai eficiente de administrare și finanțare a domeniului cercetării și inovării, urmând să se asigure posibilități pentru mărirea substanțială a alocațiilor dedicate finanțării proiectelor de cercetare. După reformare, AȘM se va preocupa doar de cercetare, fiind absolvită de gestionarea administrativă și a proprietăților acesteia. Cele mai importante prevederi ale reformei vizează: transmiterea elaborării politicilor pentru domeniul cercetării și inovării de la AȘM la organul central de specialitate al Guvernului – Ministerul Educației, Culturii și Cercetării; crearea Agenției Naționale pentru Cercetare și Dezvoltare ca entitate responsabilă de implementarea politicilor; crearea Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare; transferarea calității de fondator al tuturor organizațiilor de drept public din domeniile cercetării și inovării către organul central de specialitate al statului.

Problema reformei domeniului cercetării și inovării a fost în atenția guvernării de mai mulți ani, revenindu-se la ea prin aprobarea, pe 10 iulie 2017, a proiectului de lege de modificare și completare a Codului cu privire la știință și inovare în cadrul unei reforme mai ample a administrației publice centrale. Anterior, în 2016 Guvernul respinsese o inițiativă similară a deputaților (nr.59 din 24 februarie 2016) de reformare a domeniului respectiv. Reforma realizată recent pornește de la Strategia inovațională a Republicii Moldova pentru perioada 2013-2020 "Inovații pentru competitivitate", aprobată prin HG nr. 952 din 27.11.2013 și Strategia de cercetare-dezvoltare a Republicii Moldova până în 2020, aprobată prin HG nr.920 din 7.11.2014. Documentele respective au sugerat reformarea, deopotrivă, a instituțiilor de cercetarea științifică de ramură (economie, agricultură, medicină etc.), care urmează să asigure conlucrarea instituțiilor științifice, inclusiv a Academiei de Științe, cu ministerele de resort, precum și finanțarea adecvată a activităților științifice și de inovare. Restructurarea instituțională a domeniului cercetare-dezvoltare, inovare și transfer tehnologic prevedea schimbul de experiență și bune practici în cadrul Programului tematic "Orizont 2020", cu participarea experților din Austria, Polonia, Grecia, Olanda, România și Estonia.

În pofida celor menționate, modificarea Codului cu privire la știință și inovare a fost contestată de reprezentanți notorii ai mediului academic, care au invocat insuficiența consultării opiniei acestuia<sup>111</sup>. Experți din cadrul Academiei de Științe au exprimat opinii concludente referitoare la faptul că prin

<sup>110</sup> <http://weblex.md/item/view/id/630d31c3f38b07242263484c2ec8645a>

<sup>111</sup> <http://unimedia.info/stiri/doc-reprezentantii-aSm-cerem-stoparea-aplicarii-legii-privind-modificarea-si-completarea-codului-stiintei-si-inovarii-140507.html>

transferul institutelor academice către organul central de specialitate rolul Academiei de Științe se diminuează, în special în domeniul edificării societății bazate pe cunoaștere, factor important pentru modernizarea Republicii Moldova și implementarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană<sup>112</sup>. În același context, au fost scoase în evidență prevederile actelor normative pe care autoritățile le-au ignorat în procesul de amendare a Codului științei și inovării: Legea nr. 317-XV din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale ; Legea nr. 780 din 27.12.2001 privind actele legislative; Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional etc. Proiectul de act legislativ, însoțit de nota informativă nu a fost transmis „spre avizare autorităților și instituțiilor interne și externe interesate” și nu a fost supus „procedurii de consultare publică, în modul stabilit de lege”; nu a fost supus expertizei științifice efectuate „de instituții științifice și de învățământ superior de profil, de experți, inclusiv de peste hotare”, etc<sup>113</sup>. În aceeași ordine de idei, șeful statului a pus la îndoială reforma domeniului, invocând interesul primar al anumitor cercuri politice pentru proprietățile gestionate de AȘM, argumente prin care și-a justificat refuzul inițial de a promulga legea<sup>114</sup>, fiind necesară re-votarea legii de către Parlament și promulgarea acesteia ca urmare a constatării de către Curtea Constituțională a imposibilității temporare a șefului statului de a-și exercita atribuțiile. În circumstanțele menționate, urmează ca suspiciunile și neînțelegerile referitoare la reformarea domeniului de cercetare și inovare să fie înlăturate cu suportul agențiilor de implementare a reformelor în domeniul științei și inovării, care încă urmează a fi create.

| <b>Acțiunea</b>                                                                                                                                                  | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------------|
| <b>7.3. Guvernul va aproba Hotărârile de implementare a modificărilor la Codul cu privire la știință și inovare, inclusiv crearea agențiilor de implementare</b> | <b>Noiembrie</b> | <b>Inițiat, nefinalizat</b> |

Crearea agențiilor de implementare a reformelor în domeniul științei și inovării este ținută spre ajustarea cadrului instituțional de administrare a domeniului respectiv. Competențele urmează a fi concentrate la nivelul Guvernului, care va aproba documentele de politici ce vor reflecta prioritățile în domeniu. În acest sens, Centrul de Implementare a Reformelor a inițiat crearea Agenției Naționale pentru Cercetare și Dezvoltare (ANCD), care va fi responsabilă de evaluarea, prin concurs, a propunerilor de proiecte înaintate de cercetători, indiferent de apartenența instituțională a acestora. Accesul la fondurile gestionate de ANCD urmează a fi facilitat prin excluderea mecanismului acreditării organizațiilor din domeniul cercetării și inovării prin înlocuirea acestuia cu instrumentul de evaluare și confirmare a titlurilor științifice. Politicile respective urmează a fi elaborate de comunitatea științifică în cadrul unui forum suprem, reprezentat de Academia de Științe din Moldova (AȘM), care va exercita rolul de consultant strategic al Guvernului în domeniul cercetării și inovării. O altă instituție de implementare a reformei în proces de creare este Agenția Națională de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare (ANACEC), care va îngloba atribuțiile Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Învățământul Profesional și ale Inspectoratului Școlar Național și ale Consiliului Național pentru Acreditare și Atestare. Agenția va evalua modul de implementare a Curriculumului național și modul de administrare a examenelor și evaluărilor în învățământul general. Adoptarea hotărârii Guvernului privind crearea agențiilor de implementare întârzie, trebuind să se producă în noiembrie 2017, dar, oricum, urmează să aibă loc până la

<sup>112</sup> Balmuș Victor. Preeminența dreptului și securitatea juridică în procesul amendării Codului cu privire la știință și inovare și a Codului educației. În: Akademos, 2017, nr. 3, p. 23-30, [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/j\\_nr\\_file/Akademos\\_3\\_2017.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/j_nr_file/Akademos_3_2017.pdf)

<sup>113</sup> Ibidem

<sup>114</sup> <http://www.presedinte.md/rom/presa/prezident-respubliki-moldova-rasskazal-cto-skryvayut-otklonennye-im-zakonoproekty-na-prinyatii-kotoryh-nastaivaet-dpm>

intrarea în vigoare, la 20 februarie 2018, a legii nr. 190 din 21.09.2017.

| <b>Acțiunea</b>                                                                                                                               | <b>Termen</b>    | <b>Etapa</b>                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------------------|
| <b>7.4. Guvernul va aproba proiectul hotărârii Guvernului pentru aprobarea Cadrului Național al Calificărilor al Republicii Moldova (CNC)</b> | <b>Decembrie</b> | <b>Realizat fără rezerve</b> |

La 23 noiembrie 2017, Guvernul a aprobat Hotărârea nr.1016 privind Cadrul național al calificărilor din Republica Moldova (CNCRM)<sup>115</sup>. Proiectul documentului a fost elaborat încă în 2016, scopul urmărit fiind dezvoltarea unui sistem unic de recunoaștere și organizare la nivel național a calificărilor pe piața muncii, așa cum prevăd angajamentele Republicii Moldova, asumate prin aderarea la Procesul de la Bologna. Obiectivele de bază sunt: asigurarea cooperării dintre piața de serviciilor de educație și piața muncii; modernizarea sistemului de formare profesională; facilitarea mobilității forței de muncă, creșterea competitivității acesteia. Acordul de Asociere prevede că Republica Moldova și Uniunea Europeană urmează să coopereze în elaborarea unui cadru național al calificărilor pentru îmbunătățirea transparenței și a recunoașterii calificărilor și competențelor. În acest sens, CNCRM prevede pregătirea alinierii la Cadrul european al calificărilor (EQF), autocertificarea în raport cu Cadrul de calificări pentru Spațiul european al învățământului superior (QF-EHEA). CNCRM este structurat pe opt niveluri, care corespund nivelurilor stabilite de Cadrul European al Calificărilor. În termen de 3 luni de la data publicării hotărârii privind CNCRM, Ministerul Educației, Culturii și Cercetării urmează să elaboreze metodologiile necesare pentru aplicarea prevederilor acesteia, iar în termen de 6 luni de la publicare urmează să fie elaborat Registrul național al calificărilor.

#### **Recomandări:**

- Respectarea termenelor de punere în aplicare a reformelor din domeniul cercetării, inovării și educației;
- Legea nr. 190 din 21.09.2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative necesită amendări efectuate de comun acord cu experții Academiei de Științe;
- Crearea agențiilor de implementare pentru punerea în aplicare a modificărilor la Codul cu privire la știință și inovare trebuie să fie însoțită de elaborarea transparentă a regulamentelor de funcționare a instituțiilor respective, care să ia în considerație obiecțiile reprezentanților mediului academic și ale șefului statului care au contestat adoptarea legii respective.

<sup>115</sup> <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=372759>

## 8. Programe sociale

### Sinteza progresului general

*Din cele două acțiuni monitorizate, ambele au fost inițiate, dar nefinalizate.*

Programul „Prima Casă” reprezintă un mecanism prin care statul poate susține tinerii, care își doresc procurarea imobilului. Acest program ar putea avea un impact benefic și ar facilita achiziționarea locuințelor pentru familiile tinere. Legea privind tichetele de masă are drept scop introducerea unui instrument suplimentar de distribuire a alocațiilor bănești destinate pentru alimentarea angajaților. Implementarea legii ar putea duce la apariția unui sector economic cu o concurență redusă, cel al emitenților tichetelor de masă. În perioada monitorizată a fost elaborat cadrul legislativ și, astfel, au fost puse bazele pentru implementarea viitoare a programului „Prima Casă” și a sistemului tichetelor de masă. Totuși, aspecte importante care asigură implementarea directă a acțiunilor nu au fost realizate. Astfel, deși există baza normativă, nu a fost creat cadrul instituțional și nu au fost puse la punct mecanismele de implementare a acțiunilor. În acest context, ambele acțiuni au fost calificate ca fiind nerealizate.

### Sinteza acțiunilor individuale

| <b>Acțiunea</b>                                    | <b>Termen</b>    | <b>Etapă</b>                |
|----------------------------------------------------|------------------|-----------------------------|
| <b>8.1. Implementarea Programului “Prima Casă”</b> | <b>Decembrie</b> | <b>Inițiat, nefinalizat</b> |

Scopul programului „Prima Casă” constă în facilitarea accesului persoanelor fizice la achiziția unei locuințe, în special pentru familii tinere. Pe plan internațional se aplică pe larg programe guvernamentale de susținere a populației pentru procurarea locuințelor. Toate țările dezvoltate atrag o atenție deosebită programelor de finanțare a locuinței pentru familii, fiind considerate fundamentale în suita de necesități sociale ale cetățenilor<sup>116</sup>. În regiune poate fi menționată experiența României: în statul vecin un program de susținere a tinerilor pentru procurarea caselor se realizează din 2009, iar statul garantează creditul ipotecar. De altfel, trebuie de menționat că programul „Prima Casă” a fost inspirat din modelul aplicat în România. Anterior în Republica Moldova au fost implementate proiecte ce aveau scop ajutorarea cetățenilor în procurarea locuințelor. Însă practicile anterioare aveau arii reduse de acoperire: fie se aplicau doar într-o zonă geografică (Programul „Prima casă” al Primăriei municipiului Chișinău Programul ce a derulat între anii 2011 – 2012), fie erau destinate unor grupuri restrânse (Programul național de susținere a tinerilor absolvenți angajați în sfera bugetară ce a fost lansat în 2008). Actualul Programul are o acoperire națională și va consta intervenția statului în procesul de garantare a creditelor. Conform programului Ministerul Finanțelor va mandata Organizația pentru Dezvoltarea Sectorului Întreprinderilor Mici și Mijlocii (ODIMM) să emită garanții în numele și din contul statului, în favoarea băncilor care acordă credite persoanelor fizice pentru achiziția unei locuințe. De asemenea, pentru a asigura implementarea programului „Prima Casă” a fost elaborat „Proiectul HG pentru aprobarea proiectului de lege privind unele măsuri de implementare a Programului de stat ”Prima casă””. Adoptarea acestui proiect de lege este determinată de necesitatea ușurării accesului persoanelor

<sup>116</sup> Gaibu S., Cum transformăm programul „Prima casă” din vis în realitate, Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”, Chișinău, 2017, p. 2, disponibil pe <http://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1374-cum-transformam-programul-prima-casa-din-vis-in-realitate>

fizice la achiziția unei locuințe prin contractarea de credite garantate parțial de stat, în special pentru familii tinere.

În ședința Guvernului din 26 iulie 2017 a fost adoptată conceptul programului „Prima casă” (în perioada 30 mai-12 iunie proiectul Hotărârii Guvernului a fost plasat pentru consultații publice). Pe 14 septembrie 2017 a fost plasat public „Proiectul HG pentru aprobarea proiectului de lege privind unele măsuri de implementare a Programului de stat ”Prima casă”, iar data finală pentru recepționarea comentariilor a fost 28 septembrie 2017. Ulterior, „Proiectul de lege privind unele măsuri de implementare a Programului de stat ”Prima casă”” a fost adoptat în Parlament: Pe 1 decembrie 2017 (votare în prima lectură) și pe 22 decembrie 2017 (votare în lectură finală).

Autorii proiectului speră că băncile vor fi cointerestate în acest proiect, iar acest fapt se datorează construcției ratei dobânzii aferente creditelor ipotecare din cadrul programului. Componentele ratei dobânzii, pe care trebuie să le achite beneficiarul vor consta din 3 elemente:

- rata de referință pentru Programul de stat „Prima casă” comunicată de către Banca Națională a Moldovei (calculată ca rata medie ponderată a dobânzilor la depozitele cu termenul de la 6 luni până la 12 luni);
- marjă maximă de până la 3,0 %, care va fi precizată anual de către Guvern;
- comisionul de garantare de 0,5 % anual din soldul garanției, care va fi transferat trimestrial către ODIMM.

Astfel, în cadrul acestui program băncile ar câștiga din rata de referință și marjă, ceea ce este mai puțin, însă apropiat de ratele comerciale practicate de bănci. În acest context instituțiile financiare ar putea manifesta un anumit interes pentru programul „Prima Casă”.

Obstacolul de bază în implementarea acestui program ține de nivelul scăzut al veniturilor populație. Un alt impediment important în crearea unui program ”Prima casă” este lipsa de resurse ieftine și pe termen lung în valută națională și volatilitatea a ratelor dobânzilor la resursele în valută națională în virtutea crizelor și proceselor inflaționiste<sup>117</sup>.

| <i><b>Acțiunea</b></i>                                         | <i><b>Termen</b></i>    | <i><b>Etapă</b></i>                |
|----------------------------------------------------------------|-------------------------|------------------------------------|
| <i><b>8.2. Implementarea sistemului tichetelor de masă</b></i> | <i><b>Decembrie</b></i> | <i><b>Inițiat, nefinalizat</b></i> |

Tichetele de masă reprezintă o alocație individuală de hrană pentru fiecare zi lucrătoare, ce este acordată adițional la salariu și urmează fi utilizată exclusiv pentru procurarea produselor alimentare. Funcționarea sistemului presupune câteva etape: (i) angajatorul transferă suma de bani ce reprezintă contravaloarea tichetelor emitentului tichetelor de masă și recepționează tichetele de masă emise, pe care le distribuie salariaților; (ii) emitentii tichetelor încheie contracte cu unitățile comerciale ce livrează produse alimentare și (iii) salariatul prezintă tichetul de masă la unitatea comercială cu care emitentul are încheiat un contract, iar în schimb i se oferă produsele alimentare. La începutul lunii februarie 2017, Președintele Parlamentului a propus introducerea tichetelor de masă în Republica Moldova. Pentru popularizarea inițiativei și clarificarea aspectelor tehnice privind utilizarea tichetelor de masă au fost organizate mai multe discuții publice cu reprezentanții instituțiilor guvernamentale, a patronatelor și a sindicatelor. Proiectul de lege privind tichetele de masă a fost înregistrat în Parlament pe 17 mai 2017 de un grup format din 5 deputați.

<sup>117</sup> Gaibu S., Cum transformăm programul „Prima casă” din vis în realitate, Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”, Chișinău, 2017, p. 2, disponibil pe <http://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1374-cum-transformăm-programul-prima-casa-din-vis-in-realitate>



„Legea cu privire la tichetele de masă” a fost adoptată de Parlament în lectură finală pe 21 iulie 2017. Președintele țării nu a promulgat legea și ea a fost transmisă spre reexaminare Parlamentului pe 17 august 2017. Pe 21 septembrie 2017 „Legea privind tichetele de masă” a fost votată din nou de Parlament, iar apoi a fost promulgată de Președinte.

În „Legea cu privire la tichetele de masă” au fost introduse prevederi ce ar putea influența negativ mediul concurențial. Tichetelor de masă li s-a oferit un rol privilegiat în raport cu alte instrumente de distribuire a alocațiilor pentru alimentare. În prezent sunt 2 documente ce reglementează acordarea alocațiilor pentru nutriția angajaților: „Legea privind tichetele de masă” și HG 144 din 26.02.2014 „pentru aprobarea Regulamentului cu privire la cuantumul și criteriile de stabilire a cheltuielilor suportate și determinate de angajator pentru transportul, hrana și studiile profesionale ale angajatului”. Astfel, conform Legii valoarea tichetului de masă poate varia între 35-45 MDL, pe când conform HG suma alocației pentru angajat nu poate depăși 35 MDL și doar în condițiile în care compania oferă un salariu mediu lunar brut ce nu depășește  $\frac{3}{4}$  din cuantumul salariului mediu lunar pe economie prognozat pentru fiecare an. O altă problemă se referă la faptul că prezenta lege favorizează aplicarea unor practici anti-concurențiale. În baza experienței internaționale putem presupune, cu o mare probabilitate, că în Republica Moldova piața emitenților va fi concentrată: oligopol sau monopol<sup>118</sup>. Punctul 5 din articolul 9 al Legii care se referă la licențierea operatorului (emitentului tichetelor de masă) presupune că companiile ce doresc să emită tichete de masă trebuie să dispună de echipament specializat și spații pentru producerea și păstrarea tichetelor. În fond această condiție reprezintă un obstacol pentru intrarea pe piață a micilor operatori și favorizează companiile mari.

#### **Recomandări:**

- În linii generale, programul „Prima Casă” este un program necesar. Totuși, succesul acestui program va fi puternic influențat de un factor extern: nivelul și dinamica veniturilor populației. Astfel, dacă tinerii nu vor avea un venit decent, este puțin probabil ca ei să-și permită să acceseze credite ipotecare, inclusiv prin programul „Prima Casă”. Totodată, statul are încă o sarcină dificilă. Pe de o parte, trebuie identificate modalități de reducere a ratei dobânzii plătite de beneficiarii creditelor ipotecare, iar pe de altă parte e nevoie de stabilit mecanisme ce ar asigura interesul instituțiilor financiare pentru program.
- Ar fi oportun ca alimentarea angajaților să se realizeze în cadrul unui sistem unificat ce are componente omogene. Astfel, alocațiile pentru alimentare, indiferent de modul distribuirii acestora, precum și regimurile fiscale aferente (modul cum este tratată această sumă din perspectiva aplicării impozitului pe venit pentru persoanele fizice și a plății contribuțiilor sociale și a celor medicale) trebuie să fie identic. În acest context trebuie de uniformizat prevederile din HG nr. 144 și din „Legea privind tichetele de masă” care se referă la valoarea alocațiilor. De asemenea, din Lege trebuie de exclus prevederea ce se referă la condițiile privind deținerea echipamentului specializat și a spațiilor pentru producerea și păstrarea tichetelor. Totodată, este nevoie de elaborat un mecanism prin care ar fi monitorizată concurența pe piața emitenților tichetelor de masă.

---

<sup>118</sup> Fala A., Este oare introducerea tichetelor de masă o deschidere a „cutiei Pandorei”, Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”, Chișinău, 2017, p. 2, disponibil pe <http://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1407-este-oare-introducerea-tichetelor-de-masa-o-deschidere-a-cutiei-pandorei>



## Anexă. Calificativele utilizate la evaluarea finală a realizării acțiunilor din Foia de parcurs și semnificația acestora

| <b>Etapă</b>      | <b>Calificative utilizate în exercițiul de monitorizare</b> | <b>Semnificația</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Nerealizat</b> | Neinițiat                                                   | Nu au fost întreprinse activități pentru realizarea acțiunii.                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|                   | Inițiat dar nefinalizat                                     | Acțiunea a fost inițiată, însă nu a fost realizată complet până la 31 decembrie 2017 conform indicatorului evaluat (este admisă extinderea termenului pentru realizarea unor acțiuni, având în vedere termenele strânse ale Foii de parcurs).                                                                                                                     |
| <b>Realizat</b>   | Realizat fără rezerve                                       | 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 rezerve                                         | Acțiunea a fost realizată cu rezerve, 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. |