



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

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

## Cuprins

Sumarul executiv .....	3
Metodologia de evaluare .....	5
Introducere .....	6
1. Combaterea corupției .....	7
2. Reforma administrației publice .....	12
3. Consolidarea transparenței finanțării partidelor și responsabilitatea candidaților aleși ..	14
4. Libertatea mass media .....	17
5. Reforma în sectorul justiției, în special reformele care asigură independența, eficacitatea, transparența și responsabilitatea instituțiilor judiciare și celor de forță .....	19
6. Reforma Serviciului Procuraturii .....	24
7. Reluarea negocierilor întru semnarea Acordului de cooperare cu Fondul Monetar International.....	26
8. Asigurarea independenței și competențelor de supraveghere ale Băncii Naționale și ale Comisiei Naționale a Pieței Financiare .....	28
9. Asigurarea unei investigații minuțioase și imparțiale privind cazurile de fraudă depistate în sistemul bancar în 2014, cu obiectivul de restabilire a fondurilor deviate și pentru a-i aduce pe cei responsabili în fața justiției. ....	32
10. Restabilirea unui mediu de afaceri și investițional stabil .....	33
11. Sporirea transparenței și condițiilor investiționale în sectorul energetic.....	38
12. Cooperarea cu societatea civilă.....	42
13. Accelerarea implementării Acordului de Asociere UE - Republica Moldova, inclusiv capitolul cu DCFTA.....	44

## Sumarul executiv

Estimarea îndeplinirii prevederilor Foii de parcurs privind agenda de reforme prioritare s-a efectuat în baza unei metodologii axate pe: precizarea indicatorilor de performanță pentru acțiunile planificate; evaluarea gradului de realizare, în curs pozitiv și negativ de realizare a acțiunilor; și respectarea termenelor. S-a stabilit că mai multe termene din Foaia de parcurs au fost fixate ireal de restrânși. În consecință, accentul monitorizării a fost pus pe calitatea actelor adoptate/acțiunilor întreprinse. Abordarea respectivă este justificată și din cauză că 4 acțiuni nu au termene de realizare, urmând a fi implementate în mod continuu. Respectiv, termenele pentru realizarea fiecărei acțiuni în parte au fost tratate flexibil, având în vedere termenul final – 31 iulie 2016. Analiza respectării termenelor s-a făcut din perspectiva Legii privind transparența în procesul decizional. Pentru monitorizarea continuă, în cazul în care o acțiune a fost realizată sau inițiată cu întârziere, aceasta nu a fost calificată ca nerealizată din cauza termenului expirat, decât dacă acțiunea a fost inițiată mult prea târziu pentru a permite realizarea acesteia cu respectarea rigorilor transparenței în procesul decizional până la 31 iulie 2016.

Către momentul scrierii prezentului Raport (luna iunie) au expirat termenele de realizare pentru 57 de acțiuni din cele 69 prevăzute de Foaia de parcurs. Respectiv, din totalul de 69 de acțiuni 24 (35%) au fost realizate fără deficiențe; au fost realizate cu deficiențe 16 (23%) din acțiuni; 19 (27%) din totalul de acțiuni sunt în curs pozitiv și, respectiv, 4 (6%) sunt în curs negativ de realizare, existând deficiențe serioase ce pot împiedica realizarea finală cu succes a acțiunii. Realizarea a 6(9%) acțiuni nu a fost inițiată.

În același timp, ținem să accentuăm faptul că rezultatele cantitative cu privire la numărul sau procentul acțiunilor realizate din Foaia de parcurs trebuie considerat ca un indicator secundar în raport cu calitatea acțiunilor realizate. O parte din acțiunile incluse în Foaia de parcurs se dublează<sup>1</sup>, în timp ce altele sunt de natură tehnică și simplistă<sup>2</sup> și nu ar fi trebuit să se regăsească într-un asemenea document. În același timp, realizarea acestora crește numărul sau rata acțiunilor realizate fără de fapt a constitui acțiuni ce creează condiții pentru realizarea reformelor necesare sau demonstrează voință de reformare.

În acest sens, autoritățile naționale sunt încurajate să pună accent pe calitatea actelor adoptate / măsurilor luate, respectând prevederile legale cu privire la elaborarea actelor normative / documentelor de politici publice și transparența în procesul decizional, chiar dacă acest lucru implică depășirea termenelor indicate în Foaia de parcurs. Pentru orice document strategic sau plan de acțiuni ce va urma, este recomandată indicarea unor termene realiste și a unor indicatori clari de performanță.

**Printre principalele restanțe** în vederea implementării obiectivului „instaurarea bunei guvernări și a statului de drept” se numără reformarea Centrului Național Anticorupție și adoptarea unui nou Cod al audiovizualului (una din marile restanțe ale tuturor guvernelor din 2011 și până în prezent). În ceea ce privește obiectivul „dezvoltarea economică și asigurarea unei economii de piață funcționale”, menționăm derularea lentă a anchetei privind fraudele depistate în sistemul bancar în 2014, procesul lent de reformă a BNM în vederea sporirii independenței și competențelor acesteia, și procesul lent de implementare a

<sup>1</sup> Acțiunile privind excluderea monopolului în mass media, reglementarea regimului juridic al proprietății media și adoptarea unui nou Cod al Audiovizualului.

<sup>2</sup> Spre exemplu, prelungirea termenului de implementare a Strategiei Naționale Anticorupție, adoptarea unor modificări la Codul Penal elaborate încă în anul 2015, modificări minore la Legea cu privire la statutul judecătorului.

Agendei de Asociere. În domeniul energetic, din cauza lipsei de transparență în legătură cu reînnoirea contractului cu furnizorul din regiunea transnistreană și respingerea ofertei furnizorului ucrainean, nu a fost negociat cel mai avantajos preț de furnizare a energiei electrice.

**Printre principalele realizări** pot fi menționate promulgarea legii cu privire la procuratură, adoptarea legii cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești și a pachetului de legi cu privire la integritate, optimizarea controalelor de stat pentru întreprinderi, adoptarea Strategiei de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor 2016-2020, inițierea procesului de reformare a sectorului bancar prin alinierea la principiile Basel 3, „dezghețarea” procesului de negocieri privind un potențial program cu FMI, inițierea reformei administrației publice, și, nu în ultimul rând, procesul relativ transparent și inclusiv de selectare a Guvernatorului BNM și a membrilor Consiliului de Supraveghere.

**Provocările majore, care ar trebui luate în considerare pentru planurile strategice ce vor urma după Foaia de Parcurs**, se referă la asigurarea tuturor condițiilor necesare pentru activitatea Agenției Naționale de Integritate (ANI) și buna implementare a legii cu privire la declararea averilor și intereselor personale, asigurarea durabilității măsurilor inițiate cu privire la reforma administrației publice; asigurarea efectivă a surselor financiare pentru susținerea activității partidelor și implementarea calitativă a noii legislații din domeniul electoral; implementarea efectivă a Legii cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești și adoptarea modificărilor constituționale cu privire la sistemul judiciar, urmate de modificări legislative și practice relevante; buna implementare a noii legi cu privire la procuratură și a cadrului conex al acesteia; implementarea unui mecanism fiscal prin care persoanele fizice vor putea să direcționeze anual o parte din impozitul pe venit (2%) către organizațiile necomerciale și cultele religioase care desfășoară activități de utilitate publică; eficientizarea procesului de implementare a Acordului de Asociere UE – Republica Moldova, inclusiv capitolul cu DCFTA. În domeniul economic, provocările majore includ implementarea legislației privind stabilitatea financiară; investigația privind fraudele bancare și implementarea unei strategii de recuperare a activelor dispărute din cele trei bănci; implementarea efectivă a legislației menite să favorizeze mediul de afaceri; implementarea efectivă a noii legislații privind energia electrică și respectiv gazele naturale.

## Metodologia de evaluare

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

Etapa	Calificative utilizate pe durata procesului de monitorizare	Semnificația
<b>Nerealizat</b>	Neinițiat	La momentul evaluării, nu au fost întreprinse activități pentru realizarea acțiunii
<b>În progres</b>	În progres pozitiv	Acțiunea se află în proces de realizare, 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
	În progres negativ	Acțiunea se află în proces de realizare cu deficiențe, ceea ce înseamnă că au fost depistate probleme ce țin de: respectarea prevederilor legale cu privire la procedura legislativă, transparența în procesul decizional, conținutul actului adoptat sau acțiunile întreprinse nu sunt conforme spiritului sau scopului acțiunii sau sunt contrare angajamentelor internaționale
<b>Realizat</b>	Realizat fără deficiențe	Acțiunea a fost realizată respectând prevederile legale cu privire la procedura legislativă și transparența în procesul decizional, actul adoptat sau acțiunile întreprinse sunt conforme spiritului acțiunii și angajamentelor internaționale
	Realizat cu deficiențe	Acțiunea a fost realizată cu deficiențe, ceea ce înseamnă că au fost depistate probleme ce țin de: respectarea prevederilor legale cu privire la procedura legislativă, transparența în procesul decizional, conținutul actului adoptat sau acțiunile întreprinse nu sunt conforme spiritului sau scopului acțiunii sau sunt contrare angajamentelor internaționale

## Introducere

Foaia de parcurs privind agenda de reforme prioritare întrunește acțiunile pe care s-a angajat să le întreprindă guvernarea (Guvernul, Parlamentul și un șir de alte instituții publice) pentru depășirea crizei social-economice și politice din Republica Moldova. Documentul a fost adoptat de către Guvern și Parlament la începutul lunii martie și publicat pe pagina web a Guvernului. Textul în versiunile română și engleză ale documentului diferă la câteva acțiuni. Prevederile documentului se referă la o stare de fapt, dintr-un context anume, urmând să fi consumate într-o perioadă de doar 5 luni (1 martie – 31 iulie 2016). Odată depășită situația de criză, Republica Moldova urmează să revină la implementarea documentelor strategice de politici: Agenda de Asociere și Acordul de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană, în conformitate cu prevederile Planului Național de Acțiuni și alte documente strategice de politici. În acest sens, Foaia de parcurs este un răspuns al autorităților moldovene la Concluziile Consiliului Uniunii Europene pentru Afaceri Externe din 15 februarie 2016.

Depășirea crizei este preconizată a fi atinsă prin canalizarea eforturilor guvernării spre două obiective majore: instaurarea bunei guvernări și a statului de drept; dezvoltarea economică și asigurarea unei economii de piață funcționale. Formularea primului obiectiv țintește în recăștigarea credibilității guvernării în fața propriilor cetățeni și a partenerilor de dezvoltare a Republicii Moldova. În acest sens, autoritățile moldovene s-au angajat să-și manifeste voința politică coordonată în vederea: combaterii corupției; reformei administrației publice; îmbunătățirea competiției și transparenței activității partidelor politice; asigurării libertății mass-media; asigurării independenței, eficacității și transparenței justiției. Cel de al doilea obiectiv țintește în reluarea finanțării externe a Republicii Moldova de către partenerii de dezvoltare și îmbunătățirea situației economice prin acțiuni ce ar determina: semnarea Acordului de cooperare cu Fondul Monetar Internațional (FMI); consolidarea sistemului financiar-bancar prin asigurarea independenței și competențelor instituțiilor regulatorii din domeniu – Banca Națională și Comisia Națională a Pieții Financiare; îmbunătățirea climatului investițional și de afaceri, inclusiv în sectorul energetic.

În vederea asigurării unui efect sinergic în atingerea celor două obiective majore, Guvernul și Parlamentul au stabilit o modalitate de coordonare și interacțiune. Guvernul, prin intermediul Comisiei Guvernamentale pentru Integrare Europeană, s-a angajat să asigure elaborarea documentelor și implementarea unor acțiuni concrete ce le revin instituțiilor din subordinea sa. La rândul său, Parlamentul a instituit Consiliul Parlamentar pentru Integrare Europeană, care concertează și coordonează activitatea structurilor forului legislativ, precum și al instituțiilor supuse controlului parlamentar. Coordonarea acțiunilor Guvernului și Parlamentului se realizează prin intermediul comunicării directe a Prim-ministrului cu Președintele forului legislativ. Direcția Integrare Europeană al Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene are sarcina supravegherii respectării agendei fixate în Foaia de parcurs, precum și sinteza realizărilor prevederilor acesteia.

Pentru atragerea suportului societății și asigurarea informării corecte despre modalitatea implementării prevederilor Foii de parcurs, documentul prevede cooperarea instituțiilor publice cu organizațiile societății civile. Această cooperare urmărește crearea unui cadru nou de relații, care ar permite participarea organizațiilor societății civile la elaborarea indicatorilor de performanță pentru evaluarea impactului imediat, pe termen scurt și mediu a implementării prevederilor Foii de parcurs. De asemenea, cooperarea cu organizațiile societății civile are în vedere identificarea unor bune practici ce ar putea fi extinse ulterior asupra monitorizării cu eforturi comune, în condițiile de normalitate de după depășirea crizei, a Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere.

# 1. Combaterea corupției

## Sinteza progresului general

*Din cele 9 acțiuni monitorizate, 2 au fost realizate fără deficiențe, 2 realizate cu deficiențe, 2 sunt în curs negativ de realizare, 2 sunt în curs pozitiv de realizare și 1 nu este inițiată.*

În perioada martie-iunie au fost implementate mai mult acțiuni tehnice, spre exemplu prelungirea termenului Strategiei Naționale Anticorupție, adoptarea unor modificări la Codul Penal elaborate încă în 2015. Au fost elaborate proiectele de legi preconizate, spre exemplu proiectul de lege cu privire la procuraturile specializate. A fost adoptat proiectul de lege cu privire la integritatea instituțională, care ridică unele semne de întrebare cu privire la conformitatea cu standardele unui proces echitabil. Perioada a fost marcată de tergiversarea adoptării setului de legi cu privire la integritate, care au fost adoptate abia în luna iunie, după consultări publice. Trebuie remarcată practica problematică a Parlamentului de organizare a consultărilor publice în regim de urgență, fără a oferi suficient timp organizațiilor societății civile de a veni cu opinii consistente și bine argumentate. Cea mai mare restanță a domeniului se referă la reformarea Centrului Național Anticorupție, preconizată în acțiunea 1.3. și 1.5.

## Sinteza acțiunilor individuale

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

Setul de legi privind integritatea conține trei proiecte de legi: 1) Proiectul de lege cu privire la Centrul Național de Integritate (CNI) (nr. 46 din 18.02.2016); 2) Proiectul de lege privind declararea averii și intereselor personale (nr. 47 din 18.02.2016); 3) Proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (nr. 45 din 18.02.2016). Proiectele de legi au fost adoptate la 25.02.2016 în prima lectură, iar la 17.06.2016 (cu întârziere față de termenul indicat în Foaia de parcurs) - în lectura a doua, finală. Adoptarea pachetului de legi în lectura finală a fost precedată de consultări publice, deși organizate în termene foarte restrânse. Rezultatele consultărilor publice nu se regăsesc în tabelul divergențelor. De asemenea, reieșind din sinteza amendamentelor publicată pe pagina web a Parlamentului<sup>3</sup>, jurnaliștii au fost excluși din componența Consiliului de Integritate, ceea ce nu este justificat. O evaluare a calității setului de legi privind integritatea va fi posibilă după publicarea acestora.

<b>1.2. Parlamentul va adopta setul de legi privind integritatea, inclusiv: Legea cu privire la integritatea în sectorul public și a cadrului legislativ conex legii; Modificarea Legii nr. 325 din 23.12.2013 privind testarea integrității profesionale la principiile de constituționalitate și introducerea evaluării integrității instituționale.</b>	<b>aprilie-iulie 2016</b>	<b>Realizat cu deficiențe</b>
--	---------------------------	-------------------------------

- **Legea cu privire la integritatea în sectorul public și a cadrului legislativ conex legii – în curs pozitiv**

Proiectul a fost elaborat de către un grup de lucru, înființat prin ordinul directorului CNA nr. 107 din 28.07.2015, și a fost expediat Parlamentului în data de 25.04.2016. După prezentarea proiectului în cadrul ședinței Comisiei juridice, numiri și imunități, un grup de

<sup>3</sup> Proiectul legii cu privire la Centrul Național de Integritate (nr. 46), <http://bit.ly/297vPSD>.



deputați și l-au asumat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 267 în 15.06.2016). Proiectul va substitui Legea nr.90 din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției, care de mai mult timp necesită a fi racordată la actualul cadru normativ anticorupție. Proiectul reprezintă o lege-cadru, compilând mai multe norme din legislația relevantă domeniului. Totodată, proiectul operează cu concepte conținute în Legea privind CNI și cea privind declararea averilor și intereselor personale. În acest context, o analiză calitativă a proiectului va fi posibilă după publicarea legilor menționate. În procesul de examinare a proiectului, este importantă asigurarea unei clare delimitări a competențelor instituționale între autoritățile menite să asigure integritatea. Câteva ONG-uri au solicitat amânarea adoptării proiectului de lege până la publicarea textelor setului de legi cu privire la integritate, pentru a permite analiza și coroborarea legilor respective. La ședința din 01.07.2016, la propunerea Președintelui Parlamentului (inclusiv cu referință la apelul a câteva ONG-uri), proiectul de lege nr. 267 a fost scos de pe agendă și examinarea acestuia amânată după publicarea setului de legi pe integritate

- **Modificarea Legii nr. 325 din 23.12.2013 privind testarea integrității profesionale în baza principiilor de constituționalitate și introducerea evaluării integrității instituționale - realizat cu deficiențe**

Proiectul legii privind modificarea și completarea unor acte legislative (Legea nr. 325 privind testarea integrității profesionale și alte legi conexe) a fost adoptat de Guvern la 28.10.2015 și înregistrat la Parlament cu nr. 434 la 03.11.2015. Proiectul de lege a fost adoptat în prima lectură la 26.02.2016 și în a doua lectură (finală) la 26.05.2016. Proiectul de lege adoptat de Parlament ridică mai multe semne de întrebare. Legea nu soluționează câteva probleme esențiale ridicate de [Comisia de la Veneția](#)<sup>4</sup> și [Curtea Constituțională](#)<sup>5</sup>, care au constatat mai multe prevederi ale Legii nr. 325 ca fiind contrare standardelor internaționale. Legea adoptată nu prevede un control judiciar adecvat al testării integrității, nu este cerută existența unei bănueli rezonabile veritabile pentru începerea testării și nici nu există garanții că testorii nu vor provoca persoanele testate la comiterea infracțiunilor. De asemenea, noul sistem creează premise pentru influențarea nelimitată de către CNA a oricărei entități publice. Proiectul împuternicește CNA să efectueze controale asupra entităților publice și să conteste refuzul de demitere a conducătorului entității supuse evaluării, adică să influențeze în mod direct concedierea oricărui conducător al instituțiilor publice din țară. În plus, legea prevede că dosarele generate de acest proiect de lege să fie examinate de judecători specializați în judecătoria și curți de apel, care să fie selectați și numiți de Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) în baza unui Regulament coordonat cu CNA și Serviciul de Informații și Securitate (SIS), ceea ce ridică mari semne de întrebare cu privire la imixtiunea în independența justiției.

Proiectul de lege a fost elaborat în anul 2015 de MJ în cadrul unui grup de lucru. Totuși, având în vedere complexitatea proiectului și modificarea esențială a acestuia în ultimele etape de activitate a grupului de lucru, procesul nu poate fi considerat unul transparent. Nici MJ și nici Parlamentul nu au organizat dezbateri publice veritabile asupra proiectului de lege și au ignorat solicitările unor organizații ale societății civile de a solicita Opinia Comisiei de la Veneția până la adoptarea proiectului de lege. În consecință, [mai multe organizații ale societății civile au solicitat Președintelui restituirea Parlamentului](#) proiectului de lege nr. 434 privind evaluarea integrității instituționale pentru reexaminare, cu solicitarea expresă de transmitere a acestuia Comisiei de la Veneția pentru expertizare, precum și organizarea consultărilor și dezbaterilor publice.

**1.3. Parlamentul va adopta legislația privind delimitarea competențelor între instituțiile cu competențe în combaterea corupției: Legea privind**

**aprilie-  
iulie**

**În curs  
negativ**

<sup>4</sup> Comisia de la Veneția, opinia nr. 789/2014, CDL-AD(2014)039, 15 decembrie 2014, disponibilă la <http://bit.ly/296WD3D>.

<sup>5</sup> Curtea Constituțională, hotărârea nr. 7 din 16 aprilie 2015, disponibilă la <http://bit.ly/29wv9Wn>.



**corelarea și delimitarea mandatelor Comisiei Naționale de Integritate de alte organe ale administrației publice în competențe de constatare, sancționare contravențională și de urmărire a averilor obținute din surse care diferă substanțial de veniturile și averea declarată; Legea cu privire la delimitarea mandatului Centrului Național Anticorupție de urmărire penală de cele ale Ministerului Afacerilor Interne și Procuraturii Generale;**

2016

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

Prevederi relevante acestei acțiuni se conțin în proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (nr. 45 din 18.02.2016), care este parte a pachetului de legi pentru integritate. Legea a fost adoptată de către Parlament în prima lectură la 25.02.2016 și în lectura finală la 17.06.2016. În lipsa textului final al proiectului nr. 45 nu este posibilă o analiză detaliată a acestuia. Calificativul ar putea fi modificat după analiza textului final.

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

Proiectul de lege nr. 243 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (legislația conexă legii cu privire la procuratură) conține în principal modificări cu privire la competența procuraturii, dar nu delimitează competențele între CNA și procuraturile specializate și între CNA și MAI. În contextul modificărilor survenite în urma legii cu privire la procuratură, competențele CNA cu privire la urmărirea penală pe cauzele de corupție nu este clară. Până la 30.06.2016 nu a fost publicat nici un proiect de lege axat pe competența CNA. Respectiv, acțiunea este calificată ca neinițiată.

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

*martie-aprilie 2016*

*Realizat fără deficiențe*

Acțiunea a fost formulată vag. MJ urma să elaboreze legislația în scopul incriminării utilizării contrar destinației și delapidării fondurilor europene și internaționale, dar se pare că CNA deja elaborase modificările respective la Codul Penal în august 2015 (art. 126<sup>1</sup>, 240, 332<sup>1</sup> și 332<sup>2</sup>). Proiectul de lege a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 302 din 18.03.2016, prezentat spre examinare în mod prioritar Parlamentului și înregistrat la 23.03.2016 cu nr. 116. Proiectul nr. 116 a fost adoptat în prima lectură la 21.04.2016 și în a doua lectură la 26.05.2016. Nici textul final al legii și nici tabelul de divergențe nu au fost publicate până la data de 20.06.2016. Nu este clar dacă a fost luat în calcul avizul MJ. După publicarea textului final, raportul va fi completat cu o analiză a prevederilor, iar calificativul acordat ar putea fi schimbat.

**1.5. Ministerul Justiției va elabora inițiative de anticorupție și de reformare a Centrului Național Anticorupție, în concordanță cu noua lege a procuraturii, legea cu privire la Centrul Național de Integritate și a Legii cu privire la declararea averilor și intereselor.**

*martie-aprilie 2016*

*Neinițiat*

Acțiunea este formulată vag. Din informația prezentată de MAEIE, acțiunea se referă la proiectul nr. 45 din 18.02.2016 din pachetul de integritate (al treilea proiect), inclus și în acțiunea 1.3 din foaia de parcurs, cu următoarele deosebiri: acțiunea 1.5 se referă doar la activitățile întreprinse de MJ, cu termen de realizare în martie-aprilie 2016, acțiunea 1.3 se referă la adoptarea legislației de Parlament, cu termen de realizare în iulie 2016 (se vedea comentariile la acțiunea 1.3). Totuși, în afară de delimitarea competențelor CNA și CNI,

urmează a fi clarificate competențele CNA în legea cu privire la CNA, având în vedere pachetul de legi pe integritate, noua lege cu privire la procuratură și proiectul de lege nr. 243 cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative (legislația conexasă legii cu privire la procuratură). Un proiect de lege de modificare a Legii cu privire la CNA nu a fost supus consultărilor publice până la 30.06.2016, de aceea a fost acordat calificativul termen neinițiat.

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

Grupul de lucru privind reformarea procuraturii a elaborat două proiecte de legi pentru realizarea acestei acțiuni. Primul modifică, inter alia, Codul de procedură penală, stabilind competența procuraturilor specializate. Cel de-al doilea proiect viza organizarea internă a acestor procuraturi, în vederea garantării independenței acestora. La 27.05.2016, Guvernul a aprobat [primul proiect](#) (nr. 243), iar la 17.06.2016 acesta a fost aprobat de Parlament în primă lectură. Cel de-al doilea proiect a fost aprobat de Guvern la 15.06.2016 și înregistrat în Parlament (nr. 271) la 17.06.2016.

Proiectul care prevede modificarea Codului de procedură penală acordă Procuraturii pentru combaterea criminalității organizate și cauze speciale competențe exclusive în domenii care în alte țări nu sunt în competența unei astfel de procuraturi (ex. sustragerile de proporții) și care nu au legătură cu criminalitatea organizată. Acordarea competenței în investigarea sustragerilor de proporții creează riscul de corupție și de distragere a atenției instituției de la combaterea criminalității organizate. Întârzierea procesului de adoptare a proiectelor face imposibilă, din motive administrative, funcționarea efectivă a celor două procuraturi de la 1 august 2016 (datorită faptului că se întârzie, respectiv, și alegerea procurorului șef al Procuraturii pentru combaterea criminalității organizate și cauze speciale, angajarea personalului etc.).

La 27.05.2016 Procurorul General interimar a aprobat organigrama și statele de personal ale celor 2 procuraturi specializate, chiar dacă proiectul Legii cu privire la procuraturile specializate prevede că structura acestor procuraturi trebuie propusă de procurorii-șefi ai acestor procuraturi, iar personalul trebuie coordonat cu aceștia. Noile organigrame nu respectă întru totul necesitățile viitoarelor procuraturi specializate și specificul activității celor două procuraturi specializate.

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

Proiectele de Hotărâri ale Parlamentului privind extinderea pentru anul 2016 a Strategiei naționale anticorupție (SNA) pentru anii 2011 – 2015 și pentru aprobarea Planului de acțiuni pentru anul 2016 pentru implementarea SNA 2011-2016 au fost înregistrate în Parlament la 25.03.2016 cu nr.122 și nr. 123, fiind prezentat de un grup de deputați din diferite fracțiuni parlamentare. Ambele proiecte au fost aprobate la 12.05.2016. Principalele modificări se referă la extinderea termenul de implementare a SNA până la finele anului 2016 și la intensificarea controlului parlamentar asupra implementării SNA prin prevederea întrunirilor semestriale ale Comisiei parlamentare permanente, responsabilă de domeniul securității naționale, al apărării și al ordinii publice, inclusiv de domeniul anticorupție. Ambele au fost publicate în Monitorul Oficial la 01.07.2016. Nu este clar de ce această acțiune a fost considerată ca prioritară și inclusă în foaia de parcurs, fiind mai degrabă una tehnică. În condițiile adoptării cu întârziere a SNA 2011-2015 și adoptării cu întârziere a planurilor de acțiune pentru SNA 2011-2015, necesitatea prelungirii termenului de implementare părea evidentă.

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

CNA a re-perfectat noul Caiet de sarcini pentru crearea Sistemului Informatic „Cazierul Integrității profesionale a agenților publici”. PNUD Moldova a organizat în baza caietului de sarcini o procedură de licitație pentru crearea softului și a contractat compania în iunie 2016. Darea în primire a lucrărilor este preconizată pentru sfârșitul anului 2016. Activitatea în sine nu ridică întrebări, atât timp cât sistemul informatic va corespunde în totalitate textului final al Legii privind evaluarea integrității instituționale (a se vedea acțiunea 1.2. mai sus).

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

Sistemul on-line de depunere a declarației de avere și interese este unul funcțional și gata pentru a fi lansat oficial cu modificările de rigoare după intrarea în vigoare a legilor privind CNI și privind declararea averii și intereselor personale. Sistemul este deja conectat la mai multe registre de stat, mai puțin la cele de la Cadastru și FISC. Personalul actual al CNI responsabil de controlul veniturilor, proprietăților și intereselor a fost instruit de către Centrul E-guvernare, însă după reformarea CNI va fi nevoie de instruirea repetată a inspectorilor de integritate nou-angajați. Până la intrarea în vigoare a obligativității depunerii declarațiilor de venit și interese on-line în 2018, declarațiile vor fi depuse în scris. În acest sens, urmează să se acorde o atenție deosebită procedurii de contractare a companiei responsabile de digitizarea și prelucrarea declarațiilor, care până în prezent s-a desfășurat cu o mare întârziere și într-un mod netransparent, iar compania contractată anterior a prestat servicii de o calitate insuficientă.

#### **Recomandări:**

- *Organizarea de către Parlament a consultărilor publice pe marginea proiectului legii integrității, după ce este publicat setul de legi privind integritatea;*
- *Președintele urmează să restituie Legea privind evaluarea integrității instituționale Parlamentului pentru reexaminare, cu solicitarea expresă de transmitere a acestuia Comisiei de la Veneția pentru expertiză (Legea a fost adoptată în lectura a doua);*
- *Excluderea din competența exclusivă a Procuraturii pentru combaterea criminalității organizate și cauze speciale a sustragerilor de proporții și a celorlalte cauze care pot fi investigate de procuraturile teritoriale (proiectul de lege pe agenda Parlamentului);*
- *Revederea competenței CNA, în special dacă este justificată menținerea funcțiilor cu privire la urmărirea penală pe cauze de corupție „mică” și elaborarea cadrului legal relevant (autorii recomandă excluderea urmăririi penale din competența CNA, cu acordarea competenței de urmărire penală a cauzelor de corupție care nu cad sub incidența procuraturii anticorupție procurorilor din procuraturile teritoriale);*
- *Alocarea resurselor financiare necesare pentru reorganizarea CNI și activitatea instituției, în conformitate cu noile prevederi legale;*
- *Asigurarea accesului CNI (viitoarea Autoritate Națională de Integritate) la toate registrele de stat și private necesare verificării efective a averii și intereselor personale, în special Cadastru și FISC;*
- *Asigurarea de către Guvern a trecerii treptate la sistemul on-line de depunere a declarațiilor până la intrarea în vigoare a prevederilor în 2018;*
- *Revizuirea organigramelor și a statelor de personal a procuraturilor specializate în spiritul proiectului Legii cu privire la procuraturii specializate;*
- *Elaborarea unei noi Strategii naționale anticorupție pentru anii 2017 – 2021 și adoptarea acesteia până la finele anului 2016, pentru a permite începerea implementării acesteia de*

la 1 ianuarie 2017 implicit;

## 2. Reforma administrației publice

### Sinteza progresului general

---

*Din cele 4 acțiuni monitorizate, 2 au fost realizate fără deficiențe iar 2 sunt în curs pozitiv de realizare.*

---

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

O singură acțiune are termenul expirat, însă nivelul de realizare a acesteia este la o etapă avansată, și anume aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice, care este planificată pentru începutul lunii iulie. Întârzierea este în mare măsură o deficiență a procesului de planificare, ori o strategie complexă nicidecum nu poate fi elaborată în termen de 2 luni în bază evidențelor și respectând procesul consultativ.

Provocarea majoră în realizarea acțiunilor la acest capitol rămâne asigurarea durabilității, în special în cazul activității Consiliului național pentru reforma administrației publice, și respectarea prevederilor normative privind elaborarea documentelor de politici și transparența în procesul decizional, în cazul Strategiei de reformă a administrației publice și a Planului de Acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021.

### Sinteza acțiunilor individuale

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

Consiliul național pentru reforma administrației publice a fost creat prin Hotărârea Guvernului nr.716 din 12.10.2015<sup>6</sup> la recomandarea partenerilor de dezvoltare, cu scopul de a impulsiona realizarea activităților de reformă în acest domeniu. Consiliul a fost conceput ca o platformă de nivel înalt pentru luarea deciziilor și asumarea angajamentelor privind direcțiile strategice ale reformei administrației publice, ținând cont de faptul că reforma în cauză este una complexă, care include mai multe componente gestionate de câteva autorități și cuprinde administrația atât la nivel central, cât și la nivel local. Astfel, Consiliul este condus de Prim-ministru și format din președinți ai două comisii parlamentare de resort, cinci membri ai Guvernului și secretarul general al Guvernului, iar ședințele acestuia se convoacă cel puțin o dată la trei luni.

Din momentul creării, pe parcursul a cinci luni, nu a avut loc nici o ședință a Consiliului, cauza principală fiind instabilitatea Guvernului. Prima ședință a Consiliului a avut loc în data de 11.03.2016. La ședință au participat partenerii de dezvoltare, subiectul de bază pus în discuție fiind procesul de elaborare a Strategiei de reformă a administrației publice (RAP). În cadrul ședinței a fost stabilită necesitatea convocării lunare a Consiliului pe parcursul perioadei de elaborare a Strategiei RAP, până la aprobarea acesteia.

---

<sup>6</sup> <http://lex.justice.md/md/361601/>

Cea de-a doua ședință a Consiliului a avut loc pe data de 12.05.2016, în cadrul căreia a fost prezentat proiectul Strategiei RAP, fiind lansat și procesul de consultări publice pentru definitivarea acesteia. Totuși, până la moment nu este propusă o perioadă și nu sunt enunțate subiectele prioritare pentru următoarea ședință a Consiliului.

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

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

În urma deciziei luate la prima ședință a Consiliului național pentru reforma administrației publice, în luna aprilie a fost inițiat procesul de elaborare a Strategiei RAP. Inițial, a fost prevăzută actualizarea Foii de parcurs pentru reforma administrației publice, care este un document sumar cu prevederi generale elaborat în 2014, dar care nu a fost finalizat până în prezent. Însă, ținând cont că în luna martie 2016 a fost definitivat raportul SIGMA privind administrația publică din Republica Moldova, s-a considerat oportună elaborarea unei Strategii conform cadrului normativ, în baza evidențelor și recomandărilor de îmbunătățire a administrației publice incluse în acest raport. Deoarece procesul de elaborare, consultare, definitivare și promovare a unei Strategii complexe durează în timp, nu a fost posibilă finalizarea acțiunii în luna aprilie 2016, conform termenelor agreeate inițial.

Strategia de reformă a administrației publice are ca scop stabilirea cadrului general de reformă al administrației publice pentru perioada 2016-2020, atât la nivel central, cât și la nivel local, și se axează pe cinci componente: (i) responsabilizarea administrației publice, (ii) elaborarea politicilor publice, (iii) modernizarea serviciilor publice, (iv) managementul finanțelor publice, și (v) managementul resurselor umane.

Proiectul Strategiei RAP a fost prezentat în cadrul ședinței Consiliului național pentru reforma administrației publice pe data de 12.05.2016, la care au participat și partenerii de dezvoltare și urmare a căruia a fost lansat procesul de consultări publice pentru definitivarea Strategiei<sup>7</sup>. Astfel, pe parcursul lunii mai au fost organizate consultări publice cu reprezentanții partenerilor de dezvoltare, societății civile, autorităților locale, mediului academic. În procesul consultărilor au fost recepționate avize, comentarii și propuneri de la peste 60 de autorități și instituții publice de la toate nivelurile și de la partenerii de dezvoltare, care au fost luate în considerare în procesul de definitivare a Strategiei. Aprobarea Strategiei în cadrul ședinței Guvernului este planificată pentru 6 iulie 2016, după care în termen de două luni urmează a fi elaborat și aprobat planul de acțiuni pentru implementarea acesteia.

Deși documentul este corelat cu rezultatele evaluării administrației publice efectuate de SIGMA, reflectă necesitățile și prioritățile de reformă pe tot palierul administrației publice, succesul implementării acesteia depinde de suportul politic al Guvernului pentru realizarea Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei.

<sup>7</sup> <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=3188>

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

La solicitarea Cancelariei de Stat, pe 29 martie 2016, PNUD Moldova a lansat procedura de selectare a unei echipe (care ar conține și expertiză internațională) pentru efectuarea analizei instituționale și funcționale a Cancelariei de Stat și a oficiului Prim-ministrului. În luna mai 2016, a fost selectată echipa companiei Ernst & Young Baltic<sup>8</sup>, formată din patru consultanți internaționali, care și-a demarat activitatea propriu-zisă în perioada 19-25 mai curent.

În conformitate cu raportul inițial al companiei, care conține metodologia și calendarul analizei funcționale, prezentat Cancelariei de Stat la sfârșitul lunii mai, raportul final cu recomandări de raționalizare/reorganizare a funcțiilor Cancelariei de Stat este planificat a fi prezentat beneficiarului către 14 iulie 2016. Un prim proiect al raportului final a fost prezentat beneficiarului spre consultare pe 25 iunie curent.

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

Prin Ordinul Secretarului general al Guvernului din 3.05.2016, Centrul de Guvernană Electronică a fost desemnat responsabil pentru elaborarea proiectului Planului de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021 în termen de până la 1.07.2016. În procesul de elaborare a Planului se va ține cont de prioritățile stabilite în Strategia de reformă a administrației publice centrale 2016-2020 la componenta Modernizarea serviciilor publice, care la fel este în proces de elaborare.

#### **Recomandări:**

- Asigurarea convocării periodice a ședințelor Consiliului național pentru reforma administrației publice, cel puțin conform prevederilor Hotărârii Guvernului prin care a fost instituit (o dată la trei luni), prin stabilirea la fiecare ședință a perioadei și a subiectelor de discuții, cel puțin orientativ, pentru următoarea ședință. Pe lângă respectarea calendarului întrunirilor, este crucial ca respectivul Consiliu să aibă un rol determinant în promovarea, implementarea și, ulterior, monitorizarea și evaluarea implementării Strategiei RAP;
- Publicarea proceselor-verbale ale ședințelor Consiliului național pentru reforma administrației publice pe pagina web a Cancelariei de Stat, pentru transparentizarea procesului decizional în domeniul reformei administrației publice;
- Elaborarea unui Plan de acțiuni realist în urma aprobării strategiei, cu implicarea tuturor părților interesate și estimarea costurilor necesare, pentru a responsabiliza instituțiile care vor implementa prevederile acestuia, asigurând astfel realizarea corespunzătoare a Strategiei.
- Asigurarea respectării de către Cancelaria de Stat a termenului legal de elaborare, avizare, consultare publică și aprobare a Planului de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021.

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

#### **Sinteza progresului general**

*Toate cele 4 acțiuni monitorizate sunt în curs pozitiv de realizare. 1 acțiune este în*

<sup>8</sup> <http://www.undp.md/tenders/archive2016.shtml>



*desfășurarea permanentă. Pentru 2 acțiuni termenul a expirat. Pentru 1 acțiune termenul expiră în iulie.*

Ministerul Justiției și-a onorat sarcina de asigurare a aplicării legislației referitoare la înregistrarea și funcționarea partidelor politice. Transparentizarea finanțării partidelor politice urmărește scopul eliminării folosirii mijloacelor din surse ce pot ascunde interese obscure. În acest sens, finanțarea partidelor de la bugetul public reprezintă o soluție, dacă criteriile de alocare a mijloacelor bugetare reflectă adecvat susținerea cetățenilor și perspectivele dezvoltării partidelor. Finanțarea de la bugetul public impune raportarea utilizării acestor resurse în conformitate cu scopurile statutare. Guvernul a prevăzut în bugetul de stat resurse financiare pentru susținerea activității partidelor, însă acestea nu au ajuns încă la beneficiari. La rândul său, Comisia Electorală Centrală (CEC) și-a respectat angajamentele de elaborare a mecanismelor de monitorizare a transparenței finanțării partidelor politice. Actualmente, CEC este angajată într-un proces de comunicare cu partidele pentru a le instrui cum să facă față noilor cerințe de raportare. Din cauza complexității noilor prevederi privind evidența finanțării partidelor, CEC intenționează să amâne pentru doi ani sancționarea partidelor pentru incapacitatea de conformare la prevederile regulamentului. În privința adecvării legislației, CEC a întreprins măsuri de revizuire a legislației electorale, ca urmare a trecerii la alegerea directă a șefului statului.

### **Sinteza acțiunilor individuale**

<b>Acțiunea</b>	<b>Termen</b>	<b>Etapa</b>
<b>3.1. Ministerul Justiției va asigura drepturile partidelor politice la înregistrare și funcționare.</b>	<i>permanent</i>	<i>În curs pozitiv</i>
<b>3.2. Guvernul va asigura în Legea Bugetului de Stat pentru anul 2016 fonduri pentru finanțarea partidelor politice</b>	<i>martie 2016</i>	<i>În curs pozitiv</i>

În perioada martie-mai 2016, Ministerul Justiției a înregistrat două formațiuni politice: Partidului "Dreapta"<sup>9</sup> (24.03.2016) și Partidul Acțiune și Solidaritate<sup>10</sup> (26.05.2016). Înregistrarea s-a efectuat în conformitate cu prevederile Legii nr.294 privind partidele politice. Nu au fost anunțate solicitări de înregistrare a partidelor, care să fi fost respinse de Ministerul Justiției.

În conformitate cu Articolul 27(1) al legii privind partidele politice, Guvernul a prevăzut în proiectul legii bugetului de stat resurse financiare în mărime de 39 milioane 850 mii lei, reprezentând 0,13% din veniturile bugetare prevăzute. Suma respectivă se încadrează în quantumul cotei procentuale maxime de 0,2% din veniturile bugetului de stat, reprezentând 65% din acesta. Potrivit proiectului legii bugetului Ministerul Finanțelor va aloca CEC suma prevăzută pentru finanțarea partidelor prin intermediul Trezoreriei de Stat. CEC, în conformitate cu Regulamentul privind finanțarea activității partidelor politice (adoptat la 23.12.2015), a elaborat mecanismul de distribuire a resurselor financiare între partidele politice. Jumătate din suma alocată CEC urmează a fi distribuită partidelor proporțional rezultatelor obținute la ultimele alegeri parlamentare din 30.10.2014, iar cealaltă jumătate – proporțional rezultatelor obținute la ultimele alegeri locale generale din 14.06.2015. Mecanismul prevede transferarea de către CEC pe conturile partidelor a 12 tranșe lunare egale, în conformitate cu cota ce îi revine fiecărei formațiuni, proporțional rezultatului electoral. Resursele care nu au fost transferate la timp din cauza

<sup>9</sup> <http://www.e-democracy.md/parties/dreapta/>

<sup>10</sup> <http://www.e-democracy.md/parties/pas/>



întârzierii adoptării bugetului de stat vor fi transferate partidelor cumulativ.

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

În vederea monitorizării publice a respectării de către partide a prevederilor referitoare la finanțarea acestora, CEC a publicat modelele documentelor de evidență a mijloacelor financiare<sup>11</sup> ale partidelor referitoare la: cotizațiile membrilor de partid; donațiile de la persoanele fizice; donațiile sub formă de proprietăți, bunuri și servicii; cheltuielile din subvențiile de la bugetul de stat; raportul privind gestiunea financiară. Pentru a înlesni monitorizarea publică a evidenței finanțării partidelor, CEC a organizat seminare specializate dedicate completării „Raportului privind gestiunea financiară a partidelor”. Totodată, CEC a inițiat procesul de creare a unui modul special în cadrul Sistemului Informațional Automatizat de Stat “Alegeri” prin intermediul căruia se va ține evidența contabilă a partidelor politice și se va asigura transparența finanțării activității acestora.

Un șir de partide politice extraparlamentare și-au exprimat dezacordul în privința Regulamentului privind finanțarea activității partidelor politice, considerând că scopul acestuia ar fi eliminarea concurenței politice, prin crearea unor condiții dificile și, ilegale pentru activitatea partidelor. Patru dintre acestea - Partidul Liberal Reformator, Partidul „Acțiunea Democratică”, Partidul Național Liberal și Partidul Popular din Republica Moldova, au acționat CEC în judecată pentru introducerea în Regulamentul respectiv a unor prevederi ce le depășesc pe cele din legea privind partidele politice. Pentru a convinge partidele de necesitatea transparentizării finanțărilor acestora în conformitate cu documentele elaborate de CEC, acesta din urmă examinează posibilitatea amânării aplicării sancțiunilor prevăzute în Art. 87 al Regulamentului pentru o perioadă de doi ani. Această perioadă, potrivit CEC, ar fi suficientă ca toate formațiunile politice să însușească noile reguli referitoare la finanțarea partidelor și transparentizarea evidenței acesteia.

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

CEC a început elaborarea propunerilor de modificare a legislației electorale și a celei conexe în vederea înlăturării lacunelor și asimilării recomandărilor instituțiilor internaționale ce au monitorizat ultimele alegeri parlamentare și locale. Potrivit CEC, prioritățile în acest sens au fost revăzute pentru a răspunde noilor circumstanțe legate de Hotărârea Curții Constituționale din 04.03.2016, care prevede alegerea directă a șefului statului. CEC a analizat cadrul legal privind alegerea șefului statului, restabilit prin Hotărârea Curții Constituționale, și a decis elaborarea proiectului de lege pentru modificarea Titlului IV al Codului Electoral “Alegerile pentru funcția de Președinte a Republicii Moldova”<sup>12</sup>. Proiectul elaborat de CEC a fost susținut practic de toate fracțiunile parlamentare, reprezentanții cărora au semnat inițiativa legislativă respectivă. Proiectul a fost votat în prima lectură la 14.04.2016, iar în doua lectură la 24.06.2016, fiind luate în considerație doar o parte din recomandările Comisiei de la Veneția și organizațiilor societății civile.

#### **Recomandări:**

<sup>11</sup> <http://cec.md/index.php?pag=news&id=1002&rid=14340&l=ro>.

<sup>12</sup> <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/3166/language/ro-RO/Default.aspx>.

- Modificarea Legii privind partidele politice cu includerea prevederilor Regulamentului CEC privind finanțarea activității partidelor politice, care se referă la donații și sancționarea partidelor pentru nerespectarea Regulamentului;
- Plafonarea donațiilor anuale pentru partidele politice din partea persoanelor fizice, în limitele a 4-5 salarii medii lunare pe economie, și, respectiv, din partea persoanelor juridice -20, în conformitate cu practicile internaționale;
- Revizuirea criteriilor de finanțare a partidelor politice, astfel încât să fie motivată și finanțarea din surse private;
- Oficializarea intenției CEC de amânare a aplicării sancțiunilor partidelor care nu au însușit modalitățile de raportare elaborate de CEC.

## 4. Libertatea mass media

### Sinteza progresului general

*Din cele 3 acțiuni monitorizate, 1 a fost realizată cu deficiențe, 1 nu a fost inițiată și 1 este în curs pozitiv de realizare.*

Situația libertății mass media este în continuă deteriorare, fapt confirmat de către rapoartele naționale<sup>13</sup> și internaționale<sup>14</sup>. Informația despre proprietarii beneficiari ai radiodifuzorilor privați, făcută publică în noiembrie 2015, ca urmare a modificărilor la Codul Audiovizualului demonstrează existența fenomenului de concentrare a proprietății în domeniul audiovizualului, despre care atenționează de mai mult timp organizațiile de media. Competiția neloială pe piața de publicitate este o altă problemă cu care se confruntă mass media autohtonă. Acțiunile din capitolul 4 vin să răspundă acestor probleme, însă indicatorii propuși au fost formulați într-un mod inconsecvent. Și anumite, primele două acțiuni au drept finalitate modificări la Codul Audiovizualului curent, în timp ce a treia acțiune vizează adoptarea unui nou Cod al audiovizualului. Considerăm că adoptarea unui nou Cod al audiovizualului trebuie să reprezinte indicatorul principal de succes pentru realizarea celor trei acțiuni propuse. Această măsură reprezintă una din marile restanțe ale tuturor guvernelor din 2011 și până în prezent, iar situația practic nu a evoluat în perioada martie-iunie 2016. Proiectul de lege privind adoptarea noului Cod la Audiovizualului, înregistrat la Parlament în 2015 încă nu a fost prezentat Parlamentului spre adoptare. Între timp, Parlamentul a aprobat modificări la codul existent în vederea limitării concentrării proprietății media, care pe lângă faptul că sunt unilaterale și nu soluționează problemele din domeniu, nu au respectat cerințele legii privind transparența decizională.

### Sinteza acțiunilor individuale

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

Modificările au fost adoptate prin Legea nr.11 din 26.02.2016 într-un termen restrâns de la înregistrarea proiectului, fără a fi organizate consultări publice. Scopul legii de a reduce monopolul în mass media (de la 5 la 2 licențe de emisie per proprietar media) nu a fost atins, deoarece permite în continuare proprietarilor media să investească într-un număr nelimitat de radiodifuzori, chiar dacă formal vor deține doar 2 licențe de emisie. Mai mult, conform

<sup>13</sup> Memoriul privind Libertatea presei în Republica Moldova, <http://bit.ly/28MSnsi>, Raportul privind pluralismul extern al mass media în RM în 2015, elaborat de APEL, <http://bit.ly/28Oue6X>.

<sup>14</sup> Freedom of the Press, Country Report, <http://bit.ly/28QjB2h>.

modificărilor adoptate, prevederile restrictive ale legii vor intra în vigoare pe măsura expirării termenului de valabilitate a licențelor de emisie deținute și nu la o dată anumită, avantajând grupurile media care dețin licențe de emisie valabile până după anul 2020. În cazul adoptării unui nou Cod al audiovizualului situația se va schimba, întrucât acesta conține prevederi mult mai extinse în privința controlului și limitării concentrării proprietății în domeniul audiovizualului.

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

Menționăm, pentru început că există o diferență în formularea acțiunii respective în limbile română și engleză, în versiunea română fiind exclusă combinația de cuvinte "limitării monopolului în mass media". Deși admitem că este o omisiune neintenționată, obiectivul dat este esențial pentru conținutul proiectelor ce urmează a fi elaborate și adoptate.

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

Totodată, acțiunea 4.2 prevede adoptarea modificărilor la legea privind publicitatea și la legea concurenței, care să reflecte prevederile noului Cod al audiovizualului. În acest sens, nu este clar de ce CCA a fost desemnată responsabilă de elaborarea acestor proiecte care țin de alte domenii de reglementare decât cel al audiovizualului. Constatăm că până la data de 30.06.2016 nu a fost publicat vreun proiect de lege cu modificări la legea concurenței care să prevadă reglementări exprese privind atribuțiile Consiliului Concurenței în reglementarea pieței audiovizualului, amendamentele respective fiind condiționate de adoptarea noului Cod al audiovizualului. În același timp, după ce Ministerul Justiției a supus consultărilor publice o nouă lege a publicității în mai 2014, procesul de lucru asupra proiectului de lege a fost stopat.

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

Acțiunea e formulată vag. Din informația prezentată de MAEIE, acțiunea se referă la adoptarea proiectului noului Cod Audiovizualului nr.53 din 15.03.2015 și alte proiecte conexe de modificare ale Codului audiovizualului (nr. 125 din 02.04.15 (art.11, 38), nr.218 din 22.05.2015 (art.2, 4, 9, ș.a.), nr.231 din 28.05.2015, (art.38, 40)).

Proiectul noului Cod al audiovizualului a fost înregistrat la Parlament pe 05.03.2015 de către un grup de deputați PL, însă acesta a fost elaborat încă în 2010 de către experții media din societatea civilă<sup>15</sup>. La înregistrarea proiectului, nu a fost depus setul de documente necesare pentru examinarea acestuia, cum ar fi: nota informativă, avizele ministerelor și altor autorități de specialitate, tabelul convergențelor etc. Proiectul a fost expertizat de către OSCE, Consiliul Europei și de către Uniunea Europeană de Radio și Televiziune și a fost supus consultărilor

<sup>15</sup> Proiectul a fost elaborat de către experți media de la APEL și CJI, <http://bit.ly/29knyeF>.

publice în 2015 și 2016.

Celelalte proiecte vizează introducerea unor prevederi privind produsul autohton, cota și perioada de difuzare a acestuia, precum și prevederi prohibitive privind retransmisia posturilor de televiziune și radio care conțin emisiuni informative, informativ-analitice și politice produse în alte state decât statele membre ale UE și statele care nu au ratificat Convenția Europeană privind televiziunea transfrontalieră, cum este Federația Rusă. Pentru nerespectarea acestor cerințe, sunt prevăzute sancțiuni până la retragerea licenței de emisie sau a autorizației de retransmisiune. Consiliul Europei a considerat prevederile privind retransmisia drept o posibilă îngrădire a libertății de emisie, iar secțiunile propuse drept exagerate. Mai mulți radiodifuzori locali și organizații media, de asemenea au contestat aceste proiecte ca fiind periculoase pentru libertatea presei și libertății de exprimare, solicitând retragerea acestora.

La 29.06.2016 Comisia parlamentară de profil a decis să Comisia parlamentară de profil a decis comasarea proiectelor și prezentarea acestora Parlamentului pentru a fi votat în primă lectură, după care proiectul Codului va fi completat/amendat ca să corespundă situației curente în domeniu. Este important ca societatea civilă, experții media, radiodifuzorii să participe la discutarea amendamentelor după votarea codului în prima lectură pentru a preveni adoptarea unor eventuale modificări care ar putea denatura spiritul Codului.

#### **Recomandări:**

- *Urgentarea adoptării noului Cod al audiovizualului, cu organizarea consultărilor publice după votarea acestuia în primă lectură;*
- Modificarea Legii Concurenței, în corespundere cu prevederile noului Cod al audiovizualului. În special, este imperioasă includerea expresă a domeniului mediatic în domeniile de intervenție ale Consiliului Concurenței;
- Aprobarea de către Guvern a noii Legi cu privire la publicitate și transmiterea acesteia Parlamentului spre adoptare.

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

### **Sinteza progresului general**

---

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

---

Acțiunile incluse în acest domeniu sunt în mare parte acțiuni restante de mai mult timp din Strategia de Reforma a Sectorului Justiției (SRSJ). Adoptarea și promulgarea legii cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești constituie un progres important, deși întârziat. Adoptarea proiectului nu a fost precedată de discuții publice suficiente, iar prevederile acestuia privind încetarea de drept a mandatelor tuturor președinților și vicepreședinților de instanțe la 1 ianuarie 2017 nu sunt justificate. Modificările la legea cu privire la avocatură au fost aprobate de Parlament și includ o serie de îmbunătățiri, cu excepția admiterii în profesie, care rămâne un domeniu slab reglementat și dă prea mare discreție membrilor Comisiei de Licențiere. Legea cu privire la limitarea marjei de discreție a judecătorilor include importante îmbunătățiri, dar și prevederi problematice, în special creează premise pentru limitarea nejustificată a publicității ședințelor de judecată. Toate aceste legi, dar în special cea cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești, necesită o atenție sporită la implementare, altfel spiritul legii riscă să fie distorsionat în practică.

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

Modificările în legislația penală cu privire la minori sunt binevenite și nu ridică întrebări dificile.

### Sinteza acțiunilor individuale

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

La 04.05.2016 au fost numiți în funcția de reprezentanți ai societății civile în Colegiul disciplinar al judecătorilor trei membri noi (cu întârziere față de termenul indicat în Foaia de parcurs). Aceștia au fost selectați în baza unui concurs public conform noilor reguli instituite de actele normative enunțate în denumirea acțiunii. Din punct de vedere formal acțiunea este realizată. Însă, la concursul organizat de Comisia de selectare a reprezentanților societății civile în Colegiul disciplinar au aplicat doar cinci candidați, dintre care trei candidați au fost preselecțai pentru concurs. Tot acești candidați au fost selectați pentru funcția respectivă. Numărul mic de candidați care au aplicat pentru această funcție ar putea să se datoreze, în primul rând, faptului că perioada de concurs a fost de doar de 6 zile lucrătoare (17-25 martie 2016). Spre exemplu, la 02.06.2016 a fost anunțat un alt concurs pentru selectarea membrilor supleanți din partea societății, cu un termen similar, de doar 7 zile lucrătoare. În al doilea rând, funcția de reprezentant al societății civile în Colegiul disciplinar nu este o funcție atractivă. Etapa admisibilității introdusă prin Legea nr. 178 creează un volum de muncă enorm pentru membrii Colegiului disciplinar care sunt și membri ai completelor de admisibilitate, remunerarea membrilor societății civile este insuficientă și nu sunt create condiții de muncă pentru aceștia (birouri, calculatoare etc.).

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

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

Proiectul de lege cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești (nr. 68 din 29.02.2016) a fost adoptat în prima lectură la 11.03.2016, în a doua lectură la 21.04.2016, promulgat și publicat în Monitorul Oficial la 01.07.2016 (Legea nr. 387 cu privire la reorganizarea instanțelor judecătorești).

Legea nr. 387 este necesară și este o acțiune prioritară din SRSJ, care urma să fie adoptată încă în 2013. Adoptarea legii este o realizare importantă. Totuși, a fost prevăzută nejustificat încetarea de drept a mandatelor tuturor președinților și vicepreședinților de instanțe la 01.01.2017 (art. 4 alin.(1) al legii) și organizarea până atunci de către CSM a concursurilor pentru funcțiile de președinți și vicepreședinți. Această prevedere nu este justificată și poate crește și mai mult rezistența judecătorilor la reformă. Prin încetarea doar a mandatelor președinților și vicepreședinților din judecătoriile care se contopesc sau se lichidează s-ar fi asigurat o mai mare continuitate și implementare graduală a reformei. În același timp, legea permite ca cei cărora li se încetează de drept mandatul să mai candideze de două ori la



funcția de președinte sau vice-președinte (art. 4 alin. (2)). Această prevedere ar putea însemna asigurarea rămânerii în funcție a președinților/vicepreședinților „loiali”. Temerile ridicate mai sus pot fi diminuate doar dacă CSM va organiza concursuri corecte și va numi președinți și vicepreședinți de instanțe strict conform criteriilor prevăzute de lege, bazate pe meritele candidaților. De asemenea, comasarea celor 5 judecătoria din Chișinău ridică unele semne de întrebare cu privire la oportunitate și metodologie, fapt care pare să ridice și rezistența multor judecători la reforma propusă. Discuții la acest subiect ar fi putut reduce din tensiunea și rezistența la reformă.

Nu în ultimul rând, reforma este una ambițioasă și necesită o abordare complexă pentru implementarea corectă. Rezistența la reforma hărții judecătorești este suficient de mare atât în interiorul sistemului judecătoresc, inclusiv în rândul membrilor CSM, care este o instituție cheie pentru buna implementare a legii, cât și în alte autorități publice. Specificul optimizării hărții judecătorești presupune eforturi continue din partea autorităților de promovare și explicare a beneficiilor acestei reforme judecătorilor și justițiabililor, pentru a preveni înțelegerea greșită a reformei și manipularea opiniei publice. În caz contrar există riscul ca aceasta să rămână o reformă doar pe hârtie sau ca reforma să fie distorsionată. Dispozițiile finale și tranzitorii ale proiectului de lege prevăd elaborarea de către Guvern, în termen de 2 luni de la intrarea în vigoare a legii, a unui Plan pentru procesul de construire a clădirilor noi și/sau renovarea clădirilor existente. Până la 30.06.2016 nu a fost făcută public vreo inițiativă în acest sens. Asistența tehnică externă, inclusiv financiară, pentru MJ și CSM este deosebit de importantă pentru a asigura o bună implementare a Legii nr. 387.

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

Proiectul de lege nr. 306 pentru modificarea și completarea unor acte legislative a fost înregistrat la Parlament la 28.08.2015. Proiectul include modificări la Legea privind organizarea judecătorească (instituția judecătorului de instrucție) și Legea cu privire la statutul judecătorului (completări la motivele de suspendarea din funcție a judecătorilor). Proiectul de lege a fost adoptat în a doua lectură la 09.06.2016, cu întârziere.

Proiectul prevede modificări importante și necesare, menite să îmbunătățească instituția judecătorului de instrucție (acestea însă nu sunt incluse în foaia de parcurs). În schimb, completările cu privire la suspendarea din funcție a judecătorului sunt mai degrabă de natură tehnică, menite să clarifice unele omisiuni din legislație. Acestea ar fi trebuit operate împreună sau după modificarea Legii nr. 154 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, care prevede (art. 23 alin. (3)) eliberarea din funcție a judecătorilor ca urmare a eșuării evaluării performanțelor, automat, după prima eșuare. Aceste prevederi sunt contrare standardelor internaționale cu privire la independența judecătorilor (a se vedea pentru detalii Opinia cu privire la legea Republicii Moldova privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, Nr.: JUD - MOL/252/2014 [RJU], elaborată de Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului, 13.06.2014). Nu este clar de ce anume aceste modificări la Legea cu privire la statutul judecătorului au fost considerate ca prioritare și incluse în foaia de parcurs.

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

Parlamentul a adoptat în a doua lectură proiectele nr. 309 și 82 la 26.05.2016 și 03.06.2016, respectiv. În contextul acțiunii, proiectul nr. 309 prevede limitarea perioadei de detenție în arest a minorilor timp de 4 luni pe parcursul urmăririi penale și 4 luni în

decursul judecării cauzei penale. Proiectul nr. 82 prevede obligația judecătorilor și a procurorilor de a libera de răspundere penală minorii a căror comportament poate fi corectat prin măsuri de constrângere cu caracter educativ. Monitorizarea conformării cu măsurile de constrângere cu caracter educativ sunt puse în sarcina organelor de probațiune, iar instituțiile speciale de învățământ și reeducare au fost excluse din mecanismul justiției juvenile. Calificativul ar putea fi schimbat după publicarea textului final în Monitorul Oficial.

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

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

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

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



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

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

Proiectul de lege cu privire la modificarea Legii cu privire la avocatură a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 555 din 05.05.2016 și a fost înregistrat în Parlament la 10.05.2016 cu nr. 198. Proiectul inițial a fost elaborat la solicitarea Ministerului Justiției de către Uniunea Avocaților. Ulterior, proiectul a fost prezentat Ministerului Justiției care a mai introdus unele modificări. Totuși, proiectul de lege nu răspunde celei mai stringente probleme de transparență în procesul de accedere în profesia de avocat: nu este stabilită o procedură clară și transparentă de admitere în profesie și nu sunt stabilite criteriile obiective de apreciere a rezultatelor examenului de calificare în profesia de avocat. În prezent, membrii Comisiei de licențiere în profesia de avocat admit candidații în avocatură la propria discreție. De asemenea, nu este justificată stabilirea unor sancțiuni egale pentru avocați și avocați-stagiari și nu sunt prevăzute termene de examinare pentru procedurile disciplinare.

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

Proiectul de lege nr. 171 a fost adoptat în a doua lectură la 02.06.2016. Proiectul de lege limitează marja de discreție a autorităților în procedura penală și procedura civilă, dar lărgeste marja de discreție la aplicarea unor sancțiuni contravenționale. În unele cazuri discreția judecătorilor este limitată nejustificat. Spre exemplu, judecătorul nu va mai putea să anuleze măsura de asigurare din propria inițiativă, deși această măsură permitea judecătorilor să anuleze măsurile de asigurare aplicate incorect. De asemenea, instanțele de judecată trebuie să declare închise ședințele atunci când pot fi divulgate unele informații care se referă la aspectele intime ale vieții, care lezează reputația profesională ori la alte circumstanțe care ar putea prejudicia interesele participanților la proces, ordinea publică sau moralitatea. În acest caz, limitarea discreției judecătorului ar putea duce la încălcarea principiului publicității ședințelor de judecată. Aceste lacune sunt destul de importante pentru a justifica întoarcerea proiectului de lege Parlamentului pentru a le reexamina. Calificativul ar putea fi schimbat în funcție de textul final al legii publicat în Monitorul Oficial.

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

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

Implementarea strategiilor de modernizare a sistemului penitenciar și celui de probațiune nu este un domeniu care ar putea crea rezistență în societate. Cu toate acestea, implementarea acestuia s-ar putea dovedi a fi complicată din lipsa resurselor financiare alocate implementării

acestor inițiative. Potrivit [planului de acțiuni](#) privind implementarea Strategiei de dezvoltare a sistemului de probațiune pentru anii 2016 -2020, costurile aferente implementării vor fi alocate din bugetul de stat, în limitele bugetului aprobat. Nici strategia, nici planul de acțiuni nu prevăd sumele exacte necesare pentru implementare sau sursa potențială de unde vor fi acumulate la buget.

## **Recomandări:**

- *Harta judecătorească: 1) Elaborarea cât mai curând posibil de către MJ, în colaborare cu CSM, a unui plan de acțiuni cu privire la implementarea legii cu privire la reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești. Planul respectiv ar trebui să includă etapele de implementare a legii, inclusiv organizarea concursurilor, planul de construcție / renovare a clădirilor, transferul judecătorilor și personalului instanțelor, informarea justițiabililor despre etapele implementării reorganizării sistemului instanțelor judecătorești; 2) Comunicarea cât mai eficientă între autoritățile cheie care urmează să implementeze reforma reorganizării sistemului instanțelor judecătorești (Ministerul Justiției, CSM, corpul judecătoresc și Ministerul Finanțelor) și elaborarea unei abordări comune cu privire la comunicarea cu societatea cu privire la implementarea reformei;*
- *Avocatura: Stabilirea modului de susținere a examenului de calificare pentru admiterea în profesia de avocat prin care să fie prevăzută o procedură clară și transparentă și criterii obiective de evaluare a rezultatelor examenului de calificare; Micșorarea amenzii prevăzute pentru avocați-stagiari în proiectul de lege de modificare a legii cu privire la avocatură; Introducerea unor termene fixe pentru controlul sesizării disciplinare și pentru examinarea cauzei disciplinare intentate împotriva unui avocat (proiect de lege pe agenda Parlamentului);*
- *Președintele urmează să restituie proiectul cu privire la reducerea marjei de apreciere Parlamentului pentru a rediscuta unele chestiuni, în special, în ceea ce privește capacitatea instanțelor de judecată de a anula din oficiu măsurile de asigurare și declararea ședințelor de judecată închise;*
- *Scăderea sarcinii de muncă a membrilor Colegiului disciplinar prin eliminarea procedurii de admisibilitate, creșterea salariului și crearea condițiilor de muncă reprezentanților societății civile din cadrul Colegiului Disciplinar pentru a face mai atractivă funcția respectivă pentru profesioniști. Modificarea Regulamentului cu privire la selectarea reprezentanților societății civile în Colegiul disciplinar al judecătorilor în vederea prevederii unui termen de 30 de zile pentru depunerea dosarelor pentru funcția respectivă;*
- *Modificarea Legii nr. 154 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor, în special pentru reglementarea consecințelor eșuării evaluării performanțelor de către judecători conform standardelor internaționale cu privire la independența judecătorilor;*
- *Adoptarea proiectului de lege nr. 187 pentru modificarea și completarea Constituției (sistemul judiciar – art. 116, 121, 121<sup>1</sup>, 122 și 123), după respectarea procedurilor legale și expirarea termenului de 6 luni de la data prezentării inițiativei de modificare a Constituției. Proiectul respectiv urmează a fi unul din prioritățile Parlamentului în domeniul justiției;*
- *Elaborarea unui studiu de evaluare a costurilor de implementare a strategiilor de modernizare a sistemului de probațiune și penitenciar și organizarea unor campanii comune cu reprezentanții partenerilor de dezvoltare pentru asigurarea implementării strategiilor.*

## **6. Reforma Serviciului Procuraturii**

### **Sinteza progresului general**

Din cele 3 acțiuni monitorizate, 2 au fost realizate fără deficiențe și 1 cu deficiențe.

Acțiunile incluse în acest domeniu sunt restante de mai mult timp din SRSJ. În martie 2016 a fost promulgată și publicată noua Lege cu privire la procuratură, care va intra în vigoare la 01.08.2016. În aprilie 2016, Curtea Constituțională a avizat pozitiv modificarea prevederilor Constituționale cu privire la procuratură, iar Guvernul a transmis proiectul Parlamentului pentru adoptare. În mai – iunie 2016, Guvernul a aprobat legislația necesară pentru punerea efectivă în aplicare a Legii cu privire la procuratură. Unicul reproș făcut în legătură cu cele trei acțiuni este modificarea unilaterală de către Ministerul Justiției, contrar angajamentului asumat prin acțiunea 6.3, a proiectului de lege de modificare a legislației conexe Legii procuraturii. Aceste modificări largesc competența procuraturii menite să combată criminalitatea organizată. Modificările în cauză au fost inițial respinse de Grupul de lucru privind reformarea procuraturii, creează riscuri de corupție și distrag atenția acestei procuraturii de la lupta cu criminalitatea organizată. Este recomandată renunțarea la această modificare, votarea și publicarea cât mai rapidă a legislației conexe Legii cu privire la procuratură și alocarea de către Guvern a mijloacelor suficiente pentru a plăti, începând cu 1 august 2016, salariile prevăzute de noua Lege cu privire la procuratură (care au crescut simțitor).

### Sinteza acțiunilor individuale

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

Parlamentul a transmis noua Lege cu privire la procuratură Președintelui țării pentru promulgare, iar la 16.03.2016, Președintele țării a promulgat-o. Legea a fost publicată în Monitorul Oficial pe 25.03.2016. Proiectul legii a fost avizat de Comisia de la Veneția și supus consultărilor publice până la adoptare.

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

La 12.04.2016, Guvernul a solicitat avizul Curții Constituționale pentru modificarea art. 124 și 125 din Constituție. Aceste modificări sunt în corespundere cu conceptul pus la baza noii Legi cu privire la procuratură. La 19.04.2016, [Curtea Constituțională a dat aviz pozitiv](#) pentru această modificare a Constituției. La 03.05.2016, [inițiativa a fost înregistrată în Parlament](#) (nr. 188). Conform art. 143 din Constituție, acest proiect poate fi adoptat de Parlament doar peste 6 luni de la prezentarea inițiativei în Parlament (după 03.11. 2016).

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

Grupul de lucru privind reformarea procuraturii a elaborat două proiecte de legi pentru realizarea acestei acțiuni. Primul modifică cadrul normativ conex Legii cu privire la procuratură, iar cel de-al doilea proiect se referă la organizarea internă a procuraturilor specializate. Ultimul proiect a fost elaborat în vederea garantării independenței administrative a procuraturilor specializate.

Până la expedierea către Guvern, ministrul justiției a modificat unilateral proiectul cu privire la legislația conexasă elaborat de Grupul de lucru, lărgind în mod nerezonabil competența procuraturii menite să se ocupe de combaterea criminalității organizate (pentru detalii, a se

vedea activitatea 1.6). Aceste remanieri au fost anterior respinse de grupul de lucru prin vot unanim. La 27.05.2016, Guvernul a aprobat proiectul privind modificarea legislației conexe, iar la 17.06.2016 acest proiect a fost aprobat de Parlament în primă lectură (proiectul nr. 243). Cel de-al doilea proiect a fost aprobat de Guvern la 15.06.2016. Cele două proiecte au fost adoptate de Guvern prea târziu, ceea ce face imposibilă, din motive administrative (alegerea procurorului șef al Procuraturii pentru combaterea criminalității organizate și cauze speciale, elaborarea organigramelor adecvate ale acestor procuraturi, angajarea personalului, etc.), funcționarea efectivă a celor două procuraturi specializate începând cu intrarea în vigoare a Legii cu privire la procuratură, adică 01.08.2016.

La 27.05.2016 Procurorul General interimar a aprobat organigrama Procuraturii Generale, care însă nu respectă întru totul Legea cu privire la procuratură.

#### **Recomandări:**

- *Parlamentul urmează să adopte proiectul de lege nr. 243 privind modificarea legislației conexe Legii cu privire la procuratură în versiunea elaborată de Grupul de lucru privind reformarea procuraturii;*
- *Proiectul de lege nr. 243 privind modificarea legislației conexe Legii cu privire la procuratură urmează a fi adoptat și promulgat cât mai curând, pentru ca legea să fie publicată cu cel puțin câteva săptămâni până la intrarea în vigoare a Legii cu privire la procuratură;*
- Guvernul urmează să aloce fonduri pentru ca, începând cu 1 august 2016, procurorii să primească salariile prevăzute de noua Lege cu privire la procuratură;
- Revizuirea organigramei și a statelor de personal a Procuraturii Generale în spiritul Legii cu privire la procuratură.

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

### **Sinteza progresului general**

---

*Din cele 6 acțiuni monitorizate, 3 au fost realizate fără deficiențe, 2 au fost realizate cu deficiențe și 1 este în curs pozitiv de realizare cu termenul limită în luna iunie.*

---

Acțiunile ce țin de derularea auditului în băncile aflate sub supraveghere specială au fost finalizate. La moment este în proces elaborarea Planului de acțiuni în baza constatărilor și recomandărilor rapoartelor de audit. Pentru lansarea negocierilor cu FMI urmează a fi îndeplinite măsurile de reformare a sistemului financiar și asigurarea stabilității băncilor, prevăzute în capitolul 8 al Foii de parcurs.

Considerăm că semnarea Acordului cu FMI în termenii stabiliți în foaia de parcurs nu va fi posibilă dacă se va menține dinamica actuală a acțiunilor referitoare la reforma sistemului bancar. Unele din actele legislative ce urmează a fi aprobate sunt în întârziere față de termenii indicați în Foaia de parcurs, pentru alții a fost solicitată asistență suplimentară sau încă nu a fost inițiată îndeplinirea lor. Ținând cont de faptul că misiunea FMI pentru negocieri va veni în perioada 5 - 15 iulie, pentru încheierea Acordului de cooperare cu FMI, este necesar cel puțin ca BNM să demonstreze angajamentul ferm pentru reforme, precum și caracterul ireversibil al acțiunilor inițiate.

### **Sinteza acțiunilor individuale**

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

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

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

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

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

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

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

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

La moment, Planul de acțiuni a fost elaborat de către Banca Națională, dar nu este finalizat procesul de consultare al acestuia cu FMI. Respectiv varianta finală ar putea suferi modificări, iar la moment documentul nu este pus în aplicare.

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

Ultima vizită a misiunii FMI s-a axat pe reforma sistemului financiar și pe asigurarea siguranței și stabilității băncilor din Moldova. La moment nu a fost finalizată executarea tuturor acțiunilor din foaia de parcurs referitoare la reforma sistemului financiar-bancar.

Măsurile necesare pentru efectuarea reformei sistemului financiar și asigurarea stabilității băncilor din Moldova urmează a fi realizate în cadrul compartimentului 8 al Foii de parcurs.

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

Având în vedere procedurile birocratice de negociere și semnare a acordurilor cu FMI,



acțiunea respectivă, a priori, a avut un termen limită irealizabil. Prin urmare, realizarea acesteia fie și cu câteva luni întârziere este salutată.

La moment FMI a anunțat vizita misiunii în perioada 5 - 15 iulie, care va discuta posibilitatea unui eventual Acord. Semnarea acestuia este condiționată de îndeplinirea mai multor acțiuni incluse în Foaia de parcurs, care sunt la moment în proces de executare sau neinițiate, cele mai importante vizând sporirea transparenței acționarilor bancari, îmbunătățirea guvernantei corporative în cadrul băncilor comerciale și fortificarea independenței și competențelor regulatorii ale BNM.

#### Recomandări:

- Urgentarea îndeplinirii prevederilor compartimentului 8 și finalizarea acestora până la începutul lunii iulie. Aceasta va permite ca misiunea FMI cu mandat de negociere a acordului de cooperare să-și desfășoare activitatea în luna iulie și, în eventualitatea semnării unui Acord, acesta să se înscrie în termenii stabiliți de Foaia de parcurs.

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

### Sinteza progresului general

---

*Din cele 8 acțiuni monitorizate, 2 nu au fost inițiate cu termenul limită în luna iulie, 2 a fost realizată fără deficiențe, 1 a fost realizată cu deficiențe și 3 sunt în curs pozitiv de realizare.*

---

Reforma sectorului financiar-bancar din Republica Moldova este una crucială și figurează drept condiționalitate fundamentală invocată de către toți partenerii de dezvoltare pentru reluarea cooperării cu autoritățile moldovenești. Pe parcursul perioadei monitorizate au fost realizate mai multe acțiuni, printre care cele mai importante țin de alegerea unui nou guvernator, ajustarea cadrului legal în vederea fortificării independenței BNM și CNPF, cât și trecerea depozitarului central în gestiunea BNM. Cu toate acestea, procesul de reforme derulează lent, iar realizarea mai multor acțiuni este în întârziere sau chiar nu este demarată. Aici poate fi menționat procesul lent privind desemnarea celorlalți membri ai organelor de conducere ai BNM, dar și elaborarea legislației privind stabilitatea financiară.

### Sinteza acțiunilor individuale

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

După mai multe luni fără o conducere pe deplin funcțională, în perioada februarie-martie 2016, a fost organizată a doua încercare de a identifica candidatul potrivit la funcția de Guvernator al BNM în baza unui concurs public. Comisia de concurs a avut un caracter pur consultativ, decizia finală de a propune candidatul aparținând Președintelui Parlamentului. Abordarea respectivă în vederea identificării candidatului este una inovativă atât pentru Republica Moldova, cât și la nivel mondial (de regulă, aceste procese sunt mai puțin transparente și participative). Drept rezultat, a fost selectat un candidat cu profil profesional relevant funcției de guvernator al băncii centrale și care a fost votat de către majoritatea deputaților din Parlament. Noul guvernator, dl. Sergiu Cioclea, și-a început efectiv mandatul din 11.04.2016.

Totuși, trebuie să remarcăm anumite aspecte ale procesului de selecție care ar putea fi îmbunătățite și care ar putea fi luate în considerație la organizarea unor comisii similare în viitor:

- Comisia s-a limitat la evaluarea competențelor profesionale ale candidaților, fără a intra în detalii la capitolul integrității acestora din cauza lipsei de informații relevante, dar și a lipsei în componența comisiei a unor experți independenți din domeniul verificării integrității și a politicilor anticorupție.
- Lista de criterii de evaluare a candidaților a fost consultată și aprobată abia după colectarea tuturor dosarelor din partea candidaților – considerăm că a fost prea târziu și a permis, cel puțin teoretic, adaptarea criteriilor la profilul unui anumit candidat.
- Din cadrul Comisiei a făcut parte președintele Asociației Băncilor din Moldova, care reprezintă interesele entităților cointeresate. Prin urmare, acesta s-a aflat într-un potențial conflict de interese în procesul de evaluare a candidaților la șefia instituției care urmează să reglementeze activitatea băncilor comerciale<sup>16</sup>.

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

Deși a fost ales un nou guvernator, acest fapt nu rezolvă situația legată de funcționalitatea deplină a băncii centrale. În perioada martie - mai 2016 nu au fost înregistrate careva progrese în vederea desemnării celorlalți membri ai organelor de conducere BNM, atât în cazul Comitetului executiv (2 viceguvernatori), cât și a Consiliului de Supraveghere (4 membri care nu sunt salariați ai BNM). La moment a fost anunțat concurs pentru depunerea candidaturilor pentru Consiliul de Supraveghere al BNM, procedură care va expira în luna iulie.

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

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

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

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

Aceste prevederi vizează interdicția de a „aproba, suspenda, anula, cenzura, amâna sau condiționa intrarea în vigoare a actelor BNM și CNPF, de a emite opinii ex-ante asupra actelor acestora, sau de a influența în orice alt mod emiterea actului final al autorităților date. În acest context, a fost votată eliminarea necesității avizării actelor normative emise

<sup>16</sup> “Monitorul financiar: Analiza principalelor reforme din sectorul financiar din Republica Moldova”, raport de monitorizare nr. 1, Expert-Grup, 2016.



de către BNM și CNPF de către Ministerul Justiției cu scopul eliminării posibilității Guvernului de a interveni în activitatea reglementatorilor și sporirii vitezei de reacție a acestor instituții. În esență, aceste prevederi corelează cu recomandările Comitetului Basel și a raportului de evaluare a sectorului financiar elaborat de Banca Mondială și FMI și urmează să elimine o lacună majoră care afectează independența BNM și CNPF, fapt ce va asigura o aliniere mai bună a cadrului instituțional la bunele practici internaționale în acest domeniu.

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

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

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

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

<b>8.4. Banca Națională și Parlamentul (cu suportul FMI) va asigura contractarea unei evaluări independente internaționale a procesului de supraveghere bancară a BNM.</b>	<i>iulie 2016</i>	<i>Neinițiat</i>
În perioada martie - iunie 2016 nu au fost înregistrate careva măsuri în vederea contractării unei evaluări independente internaționale a procesului de supraveghere bancară a BNM.		
<b>8.5. BNM va elabora un plan de acțiuni pentru implementarea recomandărilor Programului de Evaluare a Sectorului Financiar (FSAP)</b>	<i>martie 2016</i>	<i>Realizat cu deficiențe</i>

După aproximativ 2 ani de la încheierea programului Băncii Mondiale și Fondului Monetar Internațional de evaluare a sectorului financiar al Republicii Moldova (FSAP), BNM a încheiat procesul de elaborare a planului de acțiuni pentru implementarea recomandărilor evidențiate în raportul final. Recomandările principale ale programului FSAP se axează pe diminuarea principalelor riscuri și vulnerabilități ale sectorului financiar al țării și anume: (i) sporirea calității supravegherii sectorului financiar, (ii) transparența acționarilor, (iii) consolidarea competențelor autorităților de supraveghere în aplicarea adecvată a legislației în domeniu, (iv) fortificarea sistemului de protecție a deponenților. De asemenea, recomandările se bazează și pe necesitatea îmbunătățirii cadrului legal și instituțional actual de gestionare a crizelor financiare.

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

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

La momentul actual elaborarea cadrului legal, instituțional și regulator privind stabilitatea financiară (legislația bridge bank) reprezintă una din principalele acțiuni în vederea fortificării și reformării sectorului financiar-bancar din Republica Moldova. Mai mult ca atât, de realizarea calitativă a acțiunii date depinde în mare măsură reluarea cooperării cu partenerii de dezvoltare, în special FMI. La moment procesul de elaborare a legii date este în desfășurare, totodată fiind solicitată asistență și expertiză din partea FMI și a altor parteneri și dezvoltare.

Totuși, ne exprimăm îngrijorarea față de mersul lent al reformelor în domeniul reformării cadrului de prevenire a crizelor sistemice, în pofida situației financiare și economice dificile în care se află la moment Moldova. În mod special, atragem atenția că Comitetul Național pentru Stabilitate Financiară rămâne o structură nefuncțională, iar comunicarea și coordonarea între principalele instituții responsabile de asigurarea stabilității financiare din țară este una deficientă. Mai mult decât atât, BNM care este principala instituție de care depinde stabilitatea financiară deține un statut și mandat neclar în acest domeniu (ex: termenul de stabilitate financiară lipsește în Legea cu privire la BNM).

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

Acțiunea dată reprezintă o continuare a acțiunii precedente și va putea demara doar odată cu finisarea elaborării legislației privind instrumentele legale pentru crizele bancare sistemice (legislația bridge bank).

<b>8.8. Banca Națională să elaboreze (cu suportul FMI) legislația specială privind depozitarul central.)</b>	<b>mai 2016</b>	<b>În curs pozitiv</b>
--	-----------------	------------------------

Elaborarea legislației speciale privind depozitarul central unic derivă din modificările aduse la legea cu privire la BNM odată cu aprobarea la 08.04.2016 a pachetului financiar (acțiunea 8.3 din prezentul document). Guvernul s-a angajat ca în termen de 3 luni de la publicarea Legii Nr.62 (Monitorul Oficial Nr. 123-127 din 06.05.2016) să prezinte Parlamentului proiectul de lege cu privire la Depozitarul central unic. Depozitarul central unic constituie un pilon important al oricărui sistem financiar deoarece acesta

canalizează într-un singur loc toate instrumentele financiare, conturile deținătorilor de valori mobiliare la entități de interes public, precum și prestează servicii de clearing, decontare și alte operațiuni conexe. Importanța unui asemenea instrument pentru Republica Moldova este crucială, având în vedere sistemul destul de fragmentat al infrastructurii de depozitare a instrumentelor financiare, care subminează eficiența protejării drepturilor de proprietate și, respectiv, atractivitatea investițională a țării. Astfel, în procesul de elaborare a legii respective, trebuie luate în calcul toate neajunsurile sistemului actual de ținere a registrului deținătorilor de valori mobiliare, precum și asigurarea dezvoltării sănătoase a pieței de capital din Moldova.

#### **Recomandări:**

- Desemnarea celorlalți membri ai organelor de conducere BNM, atât în cazul comitetului executiv, cât și ai Consiliului de supraveghere, în baza următoarelor criterii: experiența profesională relevantă, neafiliere politică și integritatea profesională.
- Urgentarea procesului de elaborare a legislației privind instrumentele legale pentru gestionarea crizelor bancare sistemice, având în vedere caracterul complex al acestora și timpul limitat pentru întreaga procedură. De asemenea, la elaborarea legii date trebuie ținut cont că Comitetul Național pentru Stabilitate Financiară rămâne o structură nefuncțională, iar comunicarea și coordonarea între principalele instituții responsabile de asigurarea stabilității financiare din țară este una deficientă.
- Respectarea modificărilor aduse la legea cu privire la BNM odată cu aprobarea la 08.04.2016 a pachetului financiar, și anume elaborarea legislației speciale privind depozitarul central unic în termen de 3 luni de la publicarea în Monitorul Oficial a Legii nr. 62. Importanța instituirii unui instrument calitativ este crucială, având în vedere sistemul destul de fragmentat al infrastructurii de depozitare a instrumentelor financiare. În procesul de elaborare a legii respective, trebuie luate în calcul toate neajunsurile sistemului actual de ținere a registrului deținătorilor de valori mobiliare, precum și asigurarea dezvoltării sănătoase a pieței de capital din Moldova.
- Realizarea deplină și calitativă a prevederilor compartimentului 8 a Foii de parcurs, care reprezintă condiția fundamentală pentru demararea negocierilor cu FMI și reluarea cooperării cu ceilalți partenerii de dezvoltare, prin asigurarea unei colaborări eficiente între Guvern, BNM și Parlament.

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

#### **Sinteza progresului general**

---

*Din cele 2 acțiuni monitorizate, 1 este în curs pozitiv de realizare și 1 în curs negativ de realizare, ambele acțiuni neavând termene limită de realizare.*

---

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

#### **Sinteza acțiunilor individuale**

Acțiunea	Termen	Etapa
<b>9.1. BNM va oferi tot suportul necesar investigației Kroll cu scopul de a recupera fondurile deturnate.</b>	<b>În curs de desfășurare</b>	<b>În curs pozitiv</b>

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

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

La moment, Procuratura Generală a demarat o anchetă extinsă în vederea determinării tuturor persoanelor implicate, precum și circuitul banilor în cazul fraudelor din sistemul bancar. De asemenea, Procuratura Generală întreprinde măsuri pe lângă autoritățile mai multor state pentru identificarea întregului lanț al tranzacțiilor financiare cu fondurile deturnate din cele trei bănci lichidate. Totuși, investigațiile purtate de Procuratura Generală se desfășoară într-un mod mai curând netransparent, fapt ce face imposibilă evaluarea acestora. Mai mult ca atât, nu se cunoaște care dintre procesele pe rol se referă la fraudele din sectorul bancar.

#### **Recomandări:**

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

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

### **Sinteza progresului general**

*Din cele 10 acțiuni monitorizate, 7 au fost realizate fără deficiențe, iar 3 sunt în curs pozitiv de realizare.*

În general, acțiunile incluse în acest capitol au drept scop crearea cadrului normativ ce ar favoriza mediul de afaceri. Astfel, deși sunt depuse eforturi în sensul promovării unui mediu de afaceri favorabil prin adoptarea noilor legi, elaborarea proiectelor de acte legislative, aprobarea de către Guvern a documentelor cu caracter strategic sau actualizarea planurilor de acțiuni, procesul decurge mai lent decât cele propuse în Foaia de parcurs. Mai mult ca atât, ținând cont de faptul că aceste acțiuni sunt orientate pe termen lung, efectele imediate fie sunt mici, fie sunt greu de cuantificat.

## Sinteza acțiunilor individuale

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

Deși unele legi au fost adoptate, această acțiune nu a fost realizată în timpul stabilit. Astfel, în dependență de nivelul progresului putem oferi următoarea categorisire:

- Proiecte de legi adoptate:
  - ✓ Modificarea Legii nr.451-XV din 30.07.2001 privind reglementarea prin licențiere a activității de întreprinzător - proiectul prevede racordarea legii la Codul transporturilor. Prin actul normativ s-a introdus licențierea pentru activitatea de transport rutier contra cost pentru un termen de 8 ani. Această modificare favorizează transportatorii, însă apar unele probleme la eliberarea licenței, deoarece Camera de Licențiere solicită documente adiționale privind obiectul transportării;
  - ✓ Legea privind modificarea Legii privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali și a Legii privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător. Proiectul are drept scop eficientizarea funcționării ghișeului unic la înregistrare, precum și stabilirea unui tarif unic pentru procedurile de înregistrare. De asemenea, legea prevede extinderea „atribuțiilor” ghișeului unic și transformarea acestuia într-un mecanism prin care organul înregistrării de stat acordă consultații, oferă asistență și furnizează informații către agentul economic. Printre eventualele beneficii ale implementării legii se numără: reducerea timpului și eforturilor suportate de agenții economici în procesul înregistrării și reducerea posibilității de corupere;
  - ✓ Legea Metrologiei și Legea standardizării naționale – reprezintă acte legislative adoptate în contextul implementării Acordului privind DCFTA. Aceste legi au drept scop crearea cadrului legal armonizat la Acquis-ul comunitar ce va permite ulterioara implementare a altor directive europene. Astfel, se va stabili un nou cadru de funcționare în domeniul metrologiei și a standardizării, ce ar facilita ralierea agenților economici din Republica Moldova la practicile europene;
- Proiectul ce se referă la Legea privind reglementarea prin licențiere a activității de

întreprinzător și a Legii privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător a fost votat în prima lectură în Parlament și acum este în examinare înainte de a doua lectură. Proiectul de lege presupune dezvoltarea principiilor de reglementare prin acte permissive. Prevederile incluse în această lege vor constitui o bază pentru viitorul proces de revizuire a actelor permissive, ce urmează să se realizeze prin: reducerea actelor permissive, înlocuirea acestora cu alte mecanisme sau simplificarea la maxim a procedurilor de obținere a actelor permissive. Se planifică ca un prim pas spre revizuire va fi anularea a circa 100 de acte permissive;

- Proiectul ce se referă la modificarea Legii nr. 131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător a fost aprobat în cadrul ședinței Guvernului din 15 iunie 2016. Scopul proiectului este de a reduce numărul controalelor și a asigura proporționalitatea acestora. În acest sens, proiectul conține mai multe propuneri, printre care: reducerea numărului documentelor utilizate în cadrul controalelor, efectuarea controlului doar în urma evaluării riscurilor, aplicarea măsurilor restrictive doar în cazul încălcărilor foarte grave, extinderea prevederilor legii privind controlul de stat asupra domeniului fiscal și vamal, oferirea priorității documentelor electronice, asigurarea conexiunii dintre documentele aferente controalelor și Registrul de stat al controalelor. În cazul implementării acestei legi există o problemă ce se referă la lipsa surselor necesare pentru îmbunătățirea Registrului de stat și extinderea posibilităților acestuia;
- Nu au fost elaborate modificări la Legea nr.235-XVI din 20.07.2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, În ședința din 27.04.2016 s-a aprobat HG privind modificarea și completarea unor Hotărâri ale Guvernului în conformitate cu Legea nr.235-XVI din 20.07.2006, iar scopul acestei decizii este perfecționarea mecanismului de elaborare a AIR și consolidarea procesului AIR. Printre beneficiile acestui document se numără: simplificarea procedurii de elaborare a AIR și sporirea transparenței procesului AIR.

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

Realizarea acțiunii 10.2 rezidă din adoptarea actelor legislative prevăzute în punctul 10.1, precum și unor legi votate anterior. Deși, în unele cazuri legislația primară a fost adoptată în timp util, realizarea acțiunii 10.2 nu s-a încadrat în termenii stabiliți. Principala cauză a acestei întârzieri se referă la alocarea unei perioade prea scurte de timp pentru elaborarea actelor vizate, care au o complexitate sporită.

În total este preconizată elaborarea a 10 acte normative, care la moment sunt în proces de avizare. În domeniul supravegherii pieții sunt în proces de avizare 5 acte ce se referă la: Consiliul Coordonator în domeniul protecției consumatorului, metodologia de evaluare a riscurilor pentru produsele nealimentare, aprobarea gradelor de risc privind produsele nealimentare, regulamentul de funcționare a sistemului de schimb de informații privind produsele periculoase și regulamentul de conlucrare dintre autoritățile de supraveghere a pieții și Serviciul Vamal. În cazul metrologiei sunt 3 acte, dintre care 2 se referă la regulamentul de organizare a Institutului Național de Metrologie (INM) și la tarifele pentru serviciile prestate de INM, iar prin al treilea act normativ va fi stabilită Lista oficială a mijloacelor de măsurare și a măsurărilor metrologice legale. La compartimentul standardizare un act ține de Regulamentul de organizare a Institutului Național de Standardizare (INS), iar altul se referă la tarifele pentru serviciile prestate de INS.

<b>10.3. Relansarea de către Guvern a procesului de privatizare</b>	<b>În curs de desfășurare</b>	<b>În curs pozitiv</b>
---	-------------------------------	------------------------

Agenția Proprietății Publice a desfășurat, în februarie – aprilie 2016, o nouă rundă de privatizare a bunurilor din proprietate publică. Comunicatele informative privind bunurile expuse la privatizare au fost publicate în Monitorul Oficial nr. 38-42 din 19.02.2016 și au fost plasate pe pagina web a Agenției Proprietății Publice. În această rundă au fost propuse spre privatizare bunuri în valoare de 1,76 miliarde MDL, însă au fost vândute active în sumă de doar 313 milioane MDL. Astfel veniturile încasate reprezintă doar 17,8% din valoarea totală a bunurilor propuse spre privatizare.

De menționat că, o parte din active au fost tranzacționate la valori mai mici decât prețurile inițiale. Drept urmare, veniturile au fost mai mici cu circa 2,7% comparativ cu încasările ce puteau fi obținute din tranzacționarea bunurilor la prețurile inițiale. De exemplu, vânzarea la prețurile inițiale a titlurilor de participare deținute de la societățile pe acțiuni: „Amelioratorul”, „Aeroport Catering” și „Magazinul Universal Central „UNIC” ar fi adus statului un venit de 267,1 milioane MDL, însă tranzacționarea la prețuri reduse a permis acumularea doar a unei sume de 258,3 milioane MDL. Totuși, vânzarea celorlalte bunuri: Centrul cu rețele ingineresti din Horodiște (raionul Călărași), Centrul comercial din Dezghingea (raionul Comrat), Hotelul „Zarea” (or. Chișinău) și „Întreprinderea de reparare și exploatare auto” s-a realizat la prețuri mai mari decât prețurile inițiale.

<b>10.4. Ministerul Economiei va actualiza foaia de parcurs pentru ameliorarea competitivității în Republica Moldova.</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
---	--------------------	---------------------------------

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

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

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

Prevederea privind caracterul consultativ al controalelor de stat pentru IMM face parte din proiectul legii cu privire la IMM. Proiectul legii a fost aprobat în cadrul ședinței Guvernului din 30.03.2016 și a fost înaintat în Parlament. Proiectul legii cu privire la IMM a fost votat în prima lectură, iar acum este în proces de examinare înainte de a doua lectură. În fond, această prevedere va favoriza dezvoltarea sectorului IMM-uri.

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



<i>statului).</i>		
<p>Sondajului de inspecție a fost realizat cu suportul Băncii Mondiale. Rezultatele cercetării au fost prezentate Guvernului. În baza concluziilor studiului au fost formulate propuneri ce s-au regăsit în proiectul de modificare a Legii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.</p>		
<b>10.7. Guvernul va consolida capacitățile Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, prin numirea directorului ANSA.</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
<p>Gheorghe Gaberi a fost numit în funcție de șef al ANSA în baza HG nr. 32 din 02.03.2016. Desemnarea noului șef al ANSA s-a realizat fără abateri de la legislație. În pofida faptului că numirea noului șef a avut o anumită tentă politică, domnul Gaberi are o bogată experiență în domeniu și profilul său profesional este compatibil cu funcția de șef al ANSA.</p>		
<b>10.8. Guvernul va aproba noua Strategie Națională de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor pentru 2016-2020.</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
<p>În cadrul ședinței Guvernului din 02.03.2016 a fost aprobată Strategia Națională de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor pentru anii 2016-2020. Aprobarea acestui document era imperativă, în condițiile în care vechea strategie a expirat în 2015, iar Republica Moldova nu înregistrat progrese în atragerea investițiilor și accesarea piețelor externe continuă să fie anevoioasă. Obiectivul principal al noii Strategiei este valorificarea potențialului de export al Republicii Moldova, preponderent prin atragerea investițiilor, atât a celor străine, cât și a celor autohtone. Implementarea strategiei ar permite o mobilizare mai eficientă a capacităților investiționale în vederea sporirii exportului și, implicit, a stimulării creșterii economice.</p>		
<b>10.9. Guvernul va aproba Planul de acțiuni pentru 2016-2018 privind implementarea Strategiei reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător pentru 2013-2020.</b>	<b>martie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>
<p>În mare parte, acțiunile din Plan se referă la revizuirea cadrului de reglementare a activității de antreprenoriat în vederea perfecționării acestora și reducerea poverii pentru mediul de afaceri. Punctul slab al Planului ține de neacoperirea financiară a unor măsuri. Pentru sporirea capacităților unor autorități de reglementare, prin implementarea unor soluții tehnologice și comunicaționale nu este prevăzută acoperire din sursele bugetare. Deși, în nota informativă aferentă documentului se menționează că pentru realizarea acestor măsuri se așteaptă susținerea financiară a organizațiilor internaționale, o probabilă lipsă a finanțării ar putea crea riscuri pentru implementarea Planului de Acțiuni.</p>		
<b>10.10. Ministerul Economiei va elabora proiectul de lege cu privire la întreprinderile de stat și cele municipale cu scopul de a ajusta normele de gestionare corporativă la cele mai bune practici de management ale proprietății publice.</b>	<b>aprilie 2016</b>	<b>Realizat fără deficiențe</b>

Proiectul de lege a fost transmis cu întârziere către Guvern. Statutele întreprinderilor municipale, bazate pe prevederile Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea Regulamentului-model al întreprinderii municipale nr.387 din 06.06.1994, conțin mai multe omisiuni ce țin de reflectarea insuficientă a atribuțiilor fondatorului la numirea și eliberarea din

funcție a administratorului sau a modului de utilizare a profitului net. Prin această lege se dorește eliminarea acestor lacune juridice. Totodată, scopul general al proiectului este de a uniformiza politicile publice în materie de administrare a întreprinderilor de stat și a celor municipale și de a racorda administrarea companiilor publice la normele generale de guvernare corporativă.

#### **Recomandări:**

- Urgentarea adoptării proiectelor de legi ce ar favoriza mediul de afaceri și aprobarea actelor normative secundare aferente legilor recent adoptate (Legea privind metrologia, Legea privind standardizarea națională și Legea privind supravegherea pieții);
- Includerea în documente a măsurilor ce au o acoperire financiară certă și eficientizarea comunicării între instituțiile de stat în procesul elaborării acestora;
- Reformarea structurilor de stat, astfel încât acestea să poată oferi servicii publice de calitate. Problema de bază în implementarea legislației se referă la calitatea și capacitățile reduse ale instituțiilor publice, iar în acest context este diminuată propagarea efectelor pozitive asociate aplicării actelor legislative/normative.

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

### **Sinteza progresului general**

---

*Din cele 5 acțiuni monitorizate, 2 au fost realizate fără deficiențe, 1 a fost realizată cu deficiențe și 1 în curs negativ de realizare și 1 - neinițiat.*

---

În perioada martie-iunie, principalele evoluții din sectorul energetic au vizat actualizarea tarifelor pentru energia electrică, dar și adoptarea unei noi metodologii privind formarea prețurilor la produse petroliere (31 martie 2016).

Pe 12 martie curent, Agenția Națională de Reglementare în Energetică (ANRE) a ajustat tarifele la serviciile de distribuție și furnizare a energiei electrice. La baza modificărilor a stat Metodologia tarifară existentă, care prevede ajustări anuale înainte de data de 1 aprilie. În calcul au fost incluse modificările cursului valutar, rata inflației, dar și noile prețuri de achiziție a energiei electrice.<sup>17</sup> În urma ajustărilor, a fost redus tariful pentru consumatorii finali cu 11%. Cu toate acestea, noi majorări ale tarifelor urmează să fie aprobate de către ANRE începând cu ianuarie 2017. Acest angajament a fost asumat de către Guvernul Republicii Moldova în acordul cu distribuitorul Red Union Fenosa SA privind recuperarea datoriilor, agreat la 3.06.2016.

Un nou contract de furnizare a energiei electrice a fost semnat între ÎS Energocom și compania înregistrată în regiunea transnistreană Energocapital, pentru perioada 1 aprilie 2016 – 31 martie 2017. Cea din urmă a propus un preț mai mic decât cel anterior (4,89 cenți pentru kW/h față de 6,795 kW/h), oferta venită din partea companiei ucrainene DTEK Energo (conform informației disponibile prețul - 4,7 cenți kW/h) fiind respinsă. Constatăm că din cauza lipsei de transparență în legătură cu reînnoirea contractului cu furnizorul din regiunea transnistreană și respingerea ofertei furnizorului ucrainean, nu a fost negociat cel mai avantajos preț.

Legislația privind energia electrică și respectiv gazele naturale a intrat în faza finală a procesului de adoptare în Parlament, la o distanță de câteva luni de la adoptarea acesteia în prima lectură.<sup>18</sup> Aceasta a fost adoptată de legislativ pe 27 mai curent. Noua legislație

---

<sup>17</sup> <http://anre.md/ro/content/anre-actualizat-tarifele-pentru-serviciile-de-distribu%C8%9Bie-%C8%99i-de-furnizare-energiei-electrice>

<sup>18</sup> Proiectul de lege privind energia electrică (nr. 430) a fost adoptat în prima lectură pe 26 februarie 2016, iar cel

corespunde angajamentelor asumate de către Republica Moldova în calitate de țară membră a Comunității Energetice și reflectă prevederile Acordului de Asociere, fiind elaborată cu asistența partenerilor externi. Totuși, cele două legi au fost adoptate cu depășirea termenului limită stabilit pentru martie 2016 în Foaia de Parcurș. În realitate, legislația respectivă trebuia să fie adoptată mult mai devreme conform angajamentelor cu Comunitatea Energetică (până la 1 ianuarie 2015). Noile legi permit o liberalizare a pieții energiei electrice și a gazelor naturale, atragerea investițiilor în piața electroenergetică și a gazului natural, consolidarea regulatorului din domeniu, dar și crearea premiselor legale și tehnice pentru facilitarea interconectării cu piața energetică europeană.

### Sinteza acțiunilor individuale

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

Legea privind energia electrică și cea privind gazele naturale au fost adoptate în a doua lectură pe 27.05.2016. Potrivit notelor informative publicate pe pagina Parlamentului, cele două legi transpun parțial prevederile Pachetului Energetic III.<sup>19</sup>

Proiectul legii privind energia electrică adoptat în Parlament fost elaborată pe parcursul anului 2014, prin implicarea instituțiilor și a actorilor relevanți din sector (Ministrul Economiei, ANRE, operatori etc.), cu participarea experților Secretariatului Comunității Energetice, cu asistența tehnică externă (UE, USAID). Legea va prevedea o mai bună organizare și reglementare a sectorului energiei electrice. Ca urmare a implementării noii legi, sunt creați stimulenți pentru dezvoltarea concurenței pe piața energetică și atragerea unor noi participanți (racordarea producătorilor de energie regenerabilă). Investiții semnificative urmează să fie direcționate spre dezvoltarea infrastructurii sistemului energetic prin intermediul planurilor de dezvoltare, care devin obligatorii pentru operatorii rețelelor de transport, de sistem și de distribuție.

De asemenea, noua Lege extinde atribuțiile ANRE, care urmează să desfășoare activități de monitorizare și certificare a operatorilor de transport și de sistem. Ca urmare a implementării acestei legi, va fi posibilă liberalizarea, integrarea participanților de pe piață (producători, furnizori, distribuitori, consumatori etc.) și extinderea sectorului electroenergetic, inclusiv interconectarea cu piața energetică europeană, inclusiv prin aderarea la rețeaua europeană a operatorilor de sistem de transport (ENTSO-E). Noul cadru legal creează premisele necesare pentru a garanta aprovizionarea sigură cu energie electrică pentru consumatorii finali, la tarife reale, transparente, previzibile, nediscriminatorii și justificate, asigurând servicii de calitate, inclusiv serviciul universal. Totodată, consumatorii vor suporta anumite costuri derivate din costurile întreprinderilor electroenergetice pentru realizarea programelor de dezvoltare, care ar putea duce la o majorare a tarifului de până la 1,28% (0,02 lei/kW) în următoarea perioadă. De asemenea, Legea include anumite specificări inexacte legate de regularitatea activității de control și monitorizare a ANRE. La fel, sunt prezente unele prevederi vagi (precum în Art. 7 p.2(f) "aprobare cu suficient timp înainte") legate de perioada în care sunt aprobate metodologiile tarifare de către ANRE înainte de intrarea lor în vigoare.

Proiectul legii privind gazele naturale adoptat în Parlament include prevederi care odată

privind gazele naturale (nr. 432) pe 29 decembrie 2015.

<sup>19</sup> Pachetul Energetic III include următoarea legislație europeană: *Energie electrică*: Directiva nr. 2009/72/CE privind normele comune pentru piața internă a energiei electrice; *Regulamentul nr. 714/2009* privind condițiile de acces la rețea pentru schimburile transfrontaliere de energie electrică; *Gaze naturale*: Directiva nr. 2009/73/CE privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale; *Regulamentul (CE) nr. 715/2009* privind condițiile de acces la rețele pentru transportul gazelor naturale

implementate pot contribui la funcționarea mai eficientă, transparentă, competitivă și sigură a sectorului gazelor naturale, asigurând o piață integrată mai puternic, dar și interconectată cu piața europeană.

Noua lege definește statutul consumatorului vulnerabil, la fel, aceasta introduce conceptul de "take-or-pay"<sup>20</sup>. O serie de prevederi clarifică independența ANRE față de factorul politic (Guvern, Parlament etc.), dar și precizează termenii legați de consultarea actelor aprobate de ANRE<sup>21</sup>. În altă ordine de idei, legea prevede măsuri mai clare legate promovarea concurenței pe piața gazelor naturale. Astfel, ANRE are atribuția de a monitoriza respectarea concurenței în sector și de a sesiza Consiliul Concurenței în cazul constatării anumitor activități anticoncurențiale. De asemenea, Legea solicită respectarea cerințelor privind protecția mediului, în particular în privința impactului rețelelor de transport al gazelor naturale asupra mediului.

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

Adoptarea celor două legi corespunde cu obligațiile asumate de către Moldova în calitate de membru al Comunității Energetice, dar și cu prevederile Acordului de Asociere în domeniul sectorului energetic.

E nevoie de menționat că din cauza perioadei anevoioase legată de adoptarea celor două legi s-au creat confuzii privind perioadele consacrate consultărilor publice. Procedurile de elaborare a proiectelor de legi au fost inițiate în 2014 și continuate pe parcursul lui 2015. La pregătirea proiectelor au fost implicați experți naționali și străini. Cu toate acestea, au fost constatate anumite abateri legate de consultările publice pe marginea proiectelor de lege, care au durat mai puțin decât 15 zile lucrătoare obligatorii conform prevederilor privind transparența decizională.<sup>22</sup>

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

A fost semnat un contract nou de furnizare a energiei electrice, la un preț cu 28% mai mic decât cel anterior (4,89 cenți pentru kW/h față de 6,795 kW/h). Durata noului contract este stabilită pentru 1 aprilie 2016 - 31 martie 2017.

Deși a fost reînnoit contractul cu compania Energocapital (fondatori din regiunea transnistreană și zone „offshore”), aceasta din urmă achiziționează energia electrică produsă la Centrala de la Cuciurgan, pe baza gazului natural rusesc neachitat, iar în final acest fapt duce la majorarea datoriilor MoldovaGaz față de concernul rus Gazprom. La fel, ridică semne de întrebare decizia Ministerului Economiei de a respinge alte oferte. Conform informației disponibile, alt ofertant (furnizorul ucrainean DTEK Energo) ar fi propus un preț de 4,7 cenți kW/h, ceea ce e cu circa 0,2 cenți per kW/h mai puțin decât prețul oferit de către Energocapital.

<sup>20</sup> Contract de tip „take-or-pay” - contract de procurare sau de vânzare a gazelor naturale prin care cumpărătorul este obligat să plătească pentru volumul de gaze naturale contractate, indiferent dacă volumul respectiv de gaze naturale a fost sau nu consumat de cumpărător

<sup>21</sup> Art. 9 p (4), Prin derogare de la Legea privind transparența în procesul decizional, pe pagina electronică a Agenției se publică, cu cel puțin 5 zile lucrătoare înainte de data preconizată pentru ședința Consiliului de administrație

<sup>22</sup> Perioada pentru consultările publice a proiectelor de lege privind energia electrică au fost între 3-22 iunie (13 zile lucrătoare), iar privind gazele naturale – 24 august -7 septembrie (8 zile lucrătoare).

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

Guvernul Republicii Moldova a ajuns la un acord (3 iunie curent) cu distribuitorul Red Union Fenosa SA. privind recuperarea datorilor, acumulate în baza devierilor dintre prețul de achiziționare a energiei electrice și neajustarea corespunzătoare a tarifelor de către ANRE în decursul anului 2015. În baza aranjamentului stabilit, s-a convenit că suma devierilor tarifare (circa 1,7 miliarde MDL) va fi recuperată prin ajustarea tarifelor începând cu 1 ianuarie 2017, timp de 4 ani. Urmează ca ANRE să stabilească mecanismul de recuperare a devierilor tarifare la energie electrică.<sup>23</sup>

Discuțiile pe marginea disputei dintre Guvern și Red Union Fenosa au fost facilitate de către Dirk Buschle, Directorul Adjunct al Secretariatului Comunității Energetice.<sup>24</sup> Ca urmare a medierii asigurate de către Comunitatea Energetică, a fost evitat un caz de arbitraj împotriva Moldovei în cadrul Centrului Internațional pentru Reglementarea diferendelor referitoare la Investiții din cadrul Băncii Mondiale.

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

Președintele Parlamentului și Prim-ministrul au transmis o solicitare către Secretariatul Comunității Energetice pe data de 20.04.2016. Secretariatul Comunității Energetice a confirmat recepționarea solicitării și și-a exprimat disponibilitatea de a oferi asistența necesară pentru evaluarea ANRE.

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

Elaborarea foii de parcurs privind liberalizarea pieței energetice încă nu a fost inițiată. Cauza acestei întârzieri ține de adoptarea anevoioasă a legilor privind energia electrică și gazele naturale, adoptate abia pe 27.05.2016.

#### **Recomandări:**

- Urgentarea procesului de elaborare a foii de parcurs pentru liberalizarea pieței energiei electrice și a gazelor naturale, având în vedere faptul că legile pe energie electrică și gaze naturale sunt deja adoptate. ANRE trebuie să asigure o transparență maximă a procesului de elaborare a foii de parcurs, cu implicarea tuturor actorilor vizați (asociațiile obștești, reprezentanții mediului de afaceri etc.);
- Urgentarea inițierii procesului de elaborare a mecanismului privind recuperarea abaterilor tarifare acumulate. ANRE trebuie să asigure consultarea mecanismului dat cu actorii vizați (organizații non-guvernamentale din domeniu, asociațiile de consumatori și de întreprinderi, etc.) înainte ca acesta să fie definitivat și aprobat;
- Publicarea de către Ministerul Economiei a informației referitoare la negocierile pentru

<sup>23</sup> Ministerul Economiei, Comunicat de presă, 6 iunie 2016, <http://mec.gov.md/ro/content/ministerul-economiei-si-grupul-gas-natural-fenosa-au-semnat-un-aranjament-pentru>

<sup>24</sup> Energy Community Secretariat, Energy Community Secretariat welcomes settlement of dispute between Gas Natural Fenosa and Moldova, 6 June 2016, [https://www.energycommunity.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/NEWS/News\\_Details?p\\_new\\_id=13002](https://www.energycommunity.org/portal/page/portal/ENC_HOME/NEWS/News_Details?p_new_id=13002)

semnarea contractului de furnizare a energiei electrice dintre Energocom și Energocapital, cu oferirea unei argumentări detaliate despre raționamentele respingerii ofertelor propuse de alți furnizori (cum ar fi, spre exemplu, DTEK Energo din Ucraina).

## 12. Cooperarea cu societatea civilă

### Sinteza progresului general

*Din cele 3 acțiuni monitorizate, toate sunt în curs pozitiv de realizare.*

Acțiunile Foii de parcurs din această secțiune fac parte din angajamentele programate ale ultimelor patru Guverne în funcție ([Leancă2](#), [Gaburici](#), [Strelet](#), [Filip](#)). În același timp, toate cele trei acțiuni sunt angajamente restante ale [Strategiei](#) de dezvoltare a societății civile pentru anii 2012 – 2015. Din cele trei măsuri prevăzute de Foia de parcurs, două sunt menite să consolideze prezența sectorului necomercial în procesul de luare a deciziilor. Cea de-a treia măsură propune implementarea unui mecanism fiscal prin care persoanele fizice vor putea să direcționeze anual o parte din impozitul pe venit (2%) către organizațiile necomerciale și cultele religioase care desfășoară activități de utilitate publică. Acțiunea va contribui la fortificarea sustenabilității financiare a organizațiilor societății civile (OSC) prin diversificarea surselor de colectare a fondurilor pentru sprijinirea activității lor.

### Sinteza acțiunilor individuale

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

Acțiunea presupune relansarea Consiliului Național de Participare (CNP), creat în baza Hotărârii de Guvern [nr. 11](#) în anul 2010. În perioada de referință, mecanismul de cooperare cu titlu permanent nu a fost relansat. Cu toate acestea, la inițiativa Președintelui Parlamentului, la 27.04.2016 a fost instituit un grup de lucru trilateral (Parlament, Guvern, OSC) care are mandatul de a propune modalități prin care poate fi relansată cooperarea cu societatea civilă atât la nivel de Parlament, cât și Guvern. Grupul de lucru analizează relansarea CNP drept una din aceste opțiuni. Mecanismul convenit de către reprezentanții OSC urmează să fie prezentat în cadrul [Conferinței anuale](#) „Cooperarea dintre Parlament și societatea civilă” din 4-5 iulie 2016 și propus autorităților pentru aprobare. Deși acțiunea este formulată în sensul relansării mecanismului de către Guvern și la nivel de Guvern nu a fost inițiat niciun proces, în urma discuțiilor cu reprezentanții autorităților a fost specificat că acțiunea 12.1. și 12.2. sunt abordate în ansamblu, prin acel grup de lucru trilateral, respectiv acțiunea este calificată ca fiind în curs pozitiv. A se vedea și comentariile de mai jos de la acțiunea 12.2.

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

Grupul de lucru menționat *supra* (acțiunea 12.1) evaluează mecanismele existente și potențial noi de colaborare dintre OSC și Parlament la etapa de elaborare a legilor. Până la 27.06. 2016, au avut loc șase ședințe ale grupului de lucru la care au fost discutate patru scenarii prin care ar putea fi realizată pe viitor cooperarea cu societatea civilă, inclusiv la nivel de comisii permanente ale Parlamentului. S-a discutat în principal, modelul fostului CNP ca model de cooperare, fortificarea modalităților existente (colaborarea directă a OSC-urilor cu comisiile parlamentare), cât și lipsa unui mecanism instituționalizat. La 22.06.2016, grupul de



lucru a transmis reprezentanților Parlamentului documentul elaborat care include scenariile propuse. Documentul a fost plasat pe [pagina web a Parlamentului](#)<sup>25</sup> pentru consultări publice. Comentariile asupra documentului au putut fi expediate până la 30.06.2016.

Deși anterior, crearea unor organe instituționalizate ale OSC pentru a coordona procesul de consultare s-a dovedit a fi o practică relativ pozitivă, în prezent, implementarea acesteia implică mai multe riscuri. Unul dintre aceste riscuri poate fi neimplicarea OSC care nu vor face parte din componența instituției umbrelă, în procesul de consultare. Aceasta va reduce din eforturile OSC-urilor de a contribui la procesul de luare a deciziilor și implicit la limitarea procesului de consultare. Un alt risc potențial este suprasolicitarea instituției, care poate fi utilizată drept motiv pentru a reduce din actele supuse consultărilor publice și favoriza mimarea procesului de consultare. Unul din modelele propuse și susținut de CRJM este îmbunătățirea mecanismelor actuale de cooperare, prin implementarea veritabilă a [Legii nr. 239](#) din 13 noiembrie 2008 cu privire la transparența în procesul decizional. Cooperarea comisiilor permanente cu cei interesați prin asigurarea publicității procesului de consultare și menținerea corespondenței cu organizațiile interesate de domenii, va asigura un proces participativ la etapa de elaborare a legilor. Aceasta va oferi posibilitatea de a reacționa mai rapid la proiectele propuse consultărilor din partea unor organizații de profil, care dețin resurse și expertiză în domenii specifice, fără a fi necesară intermedierea prin instituții umbrelă.

Procesul de luare a deciziei cu privire la viitorul mecanism de cooperare a Parlamentului cu societatea civilă nu este suficient de clar. Luarea unei decizii în funcție de nivelul de susținere de către participanții la Conferința din 4-5 iulie 2016 este unul periculos, deoarece procesul riscă a fi manipulat sau dominat de persoane interesate într-un anumit scenariu, deși puțin justificat. Considerăm că Parlamentul ar trebui să-și asume decizia cu privire la scenariu, dar să fie o decizie bine informată și argumentată.

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

Proiectul legii [nr. 49](#) cu privire la modificarea unor acte legislative, numit convențional „Legea 2%”, a fost înregistrat în Parlament la 22.02.2016. La 27 mai 2016, proiectul a fost [votat în primă lectură](#), în versiunea propusă de către reprezentanții societății civile. În perioada viitoare (iunie – iulie) proiectul urmează a fi supus reexaminării în comisiile de profil (Economie, Buget, Finanțe și Juridică) și ajustat cu recomandările aduse prin [avizul Guvernului](#) din 25 aprilie și din cele propuse de către unii deputați în ședința plenară la care proiectul a fost votat în prima lectură. Deocamdată, recomandările nu distorsionează esența mecanismului 2%.

Pentru ca măsura asumată prin Foaia de parcurs să atingă scopul anunțat (sprijinirea activității OSC), în paralel cu adoptarea proiectului în a doua lectură urmează a fi relansat grupul de lucru interministerial, condus de Ministerul Finanțelor, care va trebui să elaboreze mecanismul de implementare a Legii 2%, în forma unei hotărâri de Guvern. Pentru ca Legea 2% să poată fi aplicabilă pentru anul 2017, este necesară adoptarea mecanismului de implementare până la 31.08.2016, deoarece procesul de înregistrare al organizațiilor care doresc să beneficieze de mecanismul 2%, ar urma să aibă loc începând cu luna septembrie 2016.

#### **Recomandări:**

<sup>25</sup> <http://parlament.md/TRANSPAREN%C8%9AADECIZIONAL%C4%82/Reuniunidelucru/tabid/106/Id/12/language/ro-RO/Default.aspx>

- Consolidarea colaborării Parlamentului și Guvernului cu societatea civilă prin îmbunătățirea transparenței în procesul decizional, inclusiv prin îmbunătățirea și implementarea veritabilă a Legii nr. 239 din 13 noiembrie 2008 cu privire la transparența în procesul decizional;
- Adoptarea Legii 2% în varianta propusă în prima lectură, cu recomandările de îmbunătățire aduse prin avizul Guvernului din aprilie 2016 ;
- Relansarea grupului de lucru interministerial, condus de Ministerul Finanțelor și elaborarea mecanismului de implementare (Hotărâre de Guvern) a Legii 2% până la 31 august 2016, pentru ca Legea 2% să poată fi aplicată din anul 2017.

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

#### **Sinteza progresului general**

*Din cele 4 acțiuni monitorizate, 2 au fost realizate cu deficiențe, 1 a fost realizată fără deficiențe și 1 în curs negativ de realizare.*

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

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

#### **Sinteza acțiunilor individuale**

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

În sensul avansării în procesul de implementare a AA/DCFTA a fost elaborat un Calendar al restanțelor (nu este public), care conține acțiunile nerealizate, termenul cărora a expirat în perioada 2014-2015. Conform autorităților acest calendar a fost implementat "în proporție de peste 70%" (la data de 30.05.2016) și prin urmare obiectivul de implementare în termenul limită nu a fost atins. Totodată, în condițiile unei transparențe limitate nu a fost posibilă evaluarea individuală a gradului de realizare a documentului dat.

Deși sunt depuse eforturi în sensul lichidării restanțelor pentru perioadele precedente, concomitent sunt acumulate noi restanțe pentru perioada curentă (nemijlocit pentru acțiunile preconizate pentru anul 2016). Prin urmare, va fi nevoie fie de un nou Calendar care va conține restanțele pentru anul 2016, fie de o reevaluare realistă a termenelor de realizare în

contextul exercițiului de elaborare al noului Plan de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Recomandări:**

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