

**Raport de monitorizare a implementării
Foi de parcurs privind agenda de reforme prioritare
(5 iulie – 22 noiembrie 2017)**

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

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

Cuprins

Abrevieri.....	3
Introducere	4
Sumar executiv.....	5
1. Reforma Administrației Publice	10
2. Justiție și Combaterea corupției.....	17
3. Drepturi și libertăți fundamentale	25
4. Guvernanță în sectorul financiar-bancar.....	32
5. Îmbunătățirea climatului investițional și a mediului de afaceri.....	39
6. Agricultură și Siguranța alimentelor	48
7. Educație, cultură, știință.....	50
8. Programe sociale.....	54
Anexa 1. Calificativele utilizate la evaluarea intermediară a realizării acțiunilor din Foia de parcurs și semnificația acestora	57

Abrevieri

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

Introducere

În data de 5 iulie 2017, Guvernul și Parlamentul Republicii Moldova au semnat Foaia de parcurs privind agenda de reforme prioritare pentru semestrul II, 2017¹. Conform autorilor documentului, acesta a fost elaborat pentru a sincroniza eforturile ambelor instituții în vederea implementării unui șir de angajamente urgente prevăzute de Acordul de Asociere cu UE, dar și a dinamiza anumite reforme în vederea fortificării relațiilor cu Fondul Monetar Internațional și alți parteneri de dezvoltare.

În esență, Foaia de parcurs vine să consolideze încrederea partenerilor de dezvoltare și a cetățenilor țării în guvernare prin intermediul promovării unui șir de politici prioritare în două domenii de bază: (i) dezvoltarea bunei guvernări și a statului de drept, cu accent pe reforma administrației publice, justiția și combaterea corupției; și drepturile și libertățile fundamentale; și (ii) dezvoltarea economică și asigurarea unei economii de piață funcționale, cu accent pe guvernanta sectorului financiar-bancar; climatul investițional și mediul de afaceri; agricultura și siguranța alimentelor; educația, cultura, știința; și programele sociale.

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

Raportul respectiv vine să ofere o evaluare independentă a gradului de implementare a prevederilor Foii de parcurs pentru perioada 5 iulie – 22 noiembrie 2017. Documentul cuprinde 8 domenii de politici și prezintă o sinteză a evoluțiilor pentru fiecare acțiune în parte, fiind evidențiate și comentate principalele realizări, și formulată o listă de recomandări de politici relevante.

Estimarea îndeplinirii prevederilor Foii de parcurs privind agenda de reforme prioritare s-a efectuat în baza unei metodologii axate atât pe evaluarea gradului de realizare în raport cu termenii stabiliți, cât și în raport cu calitatea acțiunilor realizate. Având în vedere că mai multe acțiuni incluse în Foaia de parcurs au fost stabilite pentru termene destul de restrânse, fapt care a dus de multe ori la depășirea acestora, la evaluarea realizării acțiunilor s-a pus accentul pe calitatea actelor adoptate/măsurilor întreprinse și impactul potențial al acestora (Anexa 1).

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

Sumar executiv

Deși autoritățile au început în mod plenar implementarea Foii de parcurs privind agenda de reforme prioritare, procesul are loc cu multiple întârzieri și prezintă numeroase rezerve de conținut și procedură. Din cele 51 acțiuni stabilite în Foaia de parcurs, 26 au fost planificate pentru perioada (iulie – noiembrie), din care doar 11 au fost realizate, celelalte fiind în proces de realizare. Din cele 11 acțiuni realizate, 4 au fost apreciate drept „realizate cu rezerve”, cauzele variind de la nerespectarea întocmai a procesului de transparență decizională până la aspecte de conținut care necesită îmbunătățiri substanțiale. Motivele principale ale încălcării termenelor-limită țin de stabilirea unor ținte calendaristice prea ambițioase, precum și reforma administrației publice care a afectat temporar ritmul reformelor în general și a implementării măsurilor stabilite în Foaia de parcurs în particular.

În domeniul reformei administrației publice

- Remarcăm că principala acțiune de reformă a administrației publice a fost aprobarea noii structuri a Guvernului, în baza căreia a avut loc comasarea mai multor ministere, principala inovație fiind înlocuirea funcției de viceministru cu cea de secretar general de stat și secretar de stat și aprobarea listei ministerelor prin hotărâre a Parlamentului. Totuși, procesul a trezit mai multe îngrijorări, deoarece nu a fost însoțit de o analiză funcțională care să prezinte raționamentul analitic și baza financiară a acestei restructurări. Acest fapt indică asupra probabilității că reforma a fost determinată de raționamente mai degrabă politice, (reducerea numărului ministerelor, numărului funcționarilor publici și economiile create astfel), decât de eficientizare a proceselor. Majoritatea proiectelor actelor normative de la acest capitol nu au fost supuse consultărilor publice..
- În conformitate cu angajamentele asumate în cadrul Acordului de Asociere Uniunea Europeană - Republica Moldova, Guvernul a inițiat procesul de elaborare a noilor legi ce țin de activitatea Curții de Conturi și Serviciului Vamal. Însă, procesul legislativ a avut mai multe deficiențe. Astfel, proiectul legii privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi nu a fost supus consultărilor publice, iar proiectul de lege cu privire la Serviciul Vamal a fost votat de Parlament după mai mult de un an de la înregistrare.
- În cadrul procesului de reformare a sistemului de achiziții publice, o componentă indispensabilă a fost crearea Agenției Naționale de Soluționare a Contestațiilor (ANSC). Procesul de constituire a acesteia a întârziat mai mult de un an, fapt ce a sporit riscurile de corupție în acea perioadă și a afectat încrederea agenților economici în sistemul de achiziții publice. Faptul că ANSC în cele din urmă a fost creată reprezintă un important progres în vederea îmbunătățirii sistemului de achiziții publice, însă este importantă fortificarea capacităților instituționale, cu asigurarea independenței și funcționalității acesteia.

În domeniul justiției și combaterii corupției:

- Ministerul Justiției a elaborat și trimis pentru consultări publice proiectul de lege nr. 428, care include modificări bune și necesare privind selecția și promovarea judecătorilor. Însă, acesta urmează a fi îmbunătățit pentru a asigura un sistem efectiv bazat pe merit, a spori transparența Consiliului Superior al Magistraturii și a asigura independența funcțională a Inspecției Judiciare.
- Guvernul a aprobat tipul și modul semnăturii electronice pentru depunerea on-line a declarațiilor de avere și interese personale și suma necesară pentru distribuirea semnăturilor electronice. Ridică întrebări valoarea cheltuielilor pentru distribuirea semnăturilor electronice și lipsa unei argumentări clare a acestora.
- Guvernul a aprobat mecanismul de elaborare și coordonare a planurilor sectoriale și locale

anticorupție pentru anii 2018-2020. Din cele 9 planuri sectoriale anticorupție, doar patru au fost lansate pentru consultări publice: în domeniul ordinii și securității publice, în domeniul protecției mediului, în domeniul fiscal și în domeniul vamal.

- Unele acțiuni ridică semne de îngrijorare. Deocamdată nu este inițiat un proiect de lege și nici nu sunt incluse prevederi în proiectul inițiat de Ministerul Justiției pentru simplificarea și, respectiv, eficientizarea mecanismului de tragere la răspundere disciplinară a judecătorilor. De asemenea, proiectul nr. 307 înregistrat la Parlament propune limitarea contestării hotărârilor CSM în cauzele disciplinare doar la aspecte de procedură, ceea ce ar putea fi contrară standardelor CtEDO. Recomandăm Parlamentului respingerea acestui proiect de lege.
- O îngrijorare majoră se referă la tergiversarea asigurării funcționării eficiente a Agenției de Recuperare a Bunurilor Infracționale (ARBI). La 30 martie 2017, Parlamentul a votat în a doua lectură Legea privind ARBI, în vigoare de la 19 mai 2017. Conform Foi de Parcurș, Guvernul și Parlamentul urmau să asigure funcționarea eficientă a ARBI până în octombrie 2017. La nici 5 luni de la intrarea în vigoare a Legii cu privire la ARBI, la 9 octombrie 2017, un grup de deputați au înregistrat un proiect de lege care prevede reconfigurarea instituțională și funcțională a instituției, prin schimbarea ARBI din subordinea CNA în subordinea Serviciului Fiscal de Stat. Reconfigurarea instituțională și funcțională a ARBI va tergiversa semnificativ crearea și începerea activității eficiente a ARBI. Recomandăm Parlamentului să renunțe la acest proiect de lege sau la prevederile care vor tergiversa crearea ARBI.
- Au lipsit progrese legate de adoptarea definitivă a noii legi cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului. De la aprobarea proiectului legii în primă lectură (la 30 martie 2017), singurele audieri publice au fost organizate la 13 iunie 2017, fără a fi ulterior publicate rezultatele acestora sau versiunea amendată a proiectului de lege. Versiunea inițială a proiectului de lege conținea mai multe prevederi lacunare care lăsau loc de interpretări și aplicări abuzive.
- Este îngrijorătoare inactivitatea Parlamentului în numirea efectivului-limită și a structurii organizatorice a Autorității Naționale de Integritate și întârzierea în selectarea conducerii ANI. Această situație a blocat procesul de adoptare a actelor interne necesare pentru realizarea atribuțiilor ANI și finalizarea procesului de reformare a ANI.

În domeniul drepturilor și libertăților fundamentale:

- Ministerul Justiției a elaborat și a remis spre examinare Guvernului proiectul Hotărârii Parlamentului cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2018-2022 (PNADO).
- Parlamentul a creat un grup de lucru pentru îmbunătățirea legislației mass-media, care printre alte obiective propuse urmează să elaboreze proiectele noului Cod al Audiovizualului și al Strategiei pentru dezvoltarea mass media. Ambele documente se află în proces de definitivare în cadrul subgrupurilor de lucru tematice.
- Câteva acțiuni generează preocupări importante. Una dintre acestea este legată de reforma Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (CNPDCP), care în versiunea propusă oferă autorității responsabile de asigurarea protecției datelor cu caracter personal competențe foarte largi fără asigurarea unei contrabalante de control a activității acesteia (checks and balances).
- O altă preocupare este legată de Strategia de dezvoltare a societății civile 2017-2020. Proiectul este finalizat și urma să fie înregistrat la începutul sesiunii de primăvară a anului

2017. Parlamentul trebuie să urgenteze procedura de adoptare a Strategiei. Tergiversarea adoptării Strategiei în anul 2017 implică necesitatea revizuirii termenelor de implementare propuse inițial în proiect.

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

În domeniul guvernantei în sectorul financiar-bancar

- Banca Națională a Moldovei, cu suportul partenerilor din cadrul proiectului Twinning „Consolidarea capacității BNM în domeniul reglementării și supravegherii bancare în contextul cerințelor Uniunii Europene” a elaborat și promovat proiectul Legii privind activitatea băncilor. În ședința plenară a Parlamentului din 6 octombrie 2017, proiectul dat a fost votat în lectură finală urmând a intra în vigoare la 1 ianuarie 2018. Acest act legislativ urmează să substituie integral prevederile Legii instituțiilor financiare nr. 550 din 21.07.1995 și să pună la dispoziția regulatorului o paletă nouă de instrumente aplicabile în procesul de licențiere, reglementare și supraveghere a băncilor comerciale. Astfel, una din cele mai importante acțiuni a procesului de reformă în sectorul bancar a fost realizată în termenii stabiliți fapt ce presupune, de asemenea, și realizarea unor angajamente asumate față de FMI și UE.
- Au fost inițiate un șir de modificări și completări la legislația ce stabilește mecanismul de eliminare a acționarilor necorespunzători din cadrul băncilor și companiilor de asigurări. Astfel, atât pentru sectorul bancar cât și pentru domeniul asigurărilor, a fost propusă spre adoptare o procedură coerentă de vânzare a acțiunilor noi emise, care determină expres criteriile de stabilire a prețului acțiunilor expuse spre vânzare, termenele de vânzare și condițiile de prelungire, precum și procedura de compensare a foștilor acționari.
- O serie de acte legislative menite să amelioreze situația din sectorul financiar nebanca și să ajusteze cadrul național de raportare financiară la cele mai bune și noi practici internaționale, au fost aprobate de Guvern și remise Parlamentului spre dezbateră și adoptare, încadrându-se în limitele temporale agreeate.
- Mult mai lent se derulează acțiunea ce prevede controlul statului asupra investigației fraudei bancare și recuperarea activelor fraudate. Tergiversarea procesului dat ridică importante semne de întrebare în ceea ce privește dorința reală a autorităților vis-a-vis de recuperarea banilor și tragerea la răspundere a persoanelor cu adevărat implicate. La trei ani distanță de la acest episod, procesul de recuperare a activelor fraudate în mod vizibil are loc doar pe direcția lichidării celor trei bănci (B.C. Banca de Economii, B.C. Banca Socială, B.C. Unibank) în timp ce investigațiile interne nu avansează cu careva rezultate clare, atenția fiind în continuu orientată către rezultatele raportului Kroll 2.

În domeniul climatului investițional și a mediului de afaceri:

- Remarcăm un șir de acțiuni menite să faciliteze activitatea agenților economici, printre care operarea unor amendamente la Codul Muncii, reducerea numărului de acte permissive, dar și aprobarea noii Legi privind energetica.

- De asemenea, au fost întreprinse măsuri în vederea simplificării procedurii de raportare a agenților economici, deși este necesară și ralierea cadrului normativ la noile prevederi legale. Totodată, a fost aprobată legea cu privire la întreprinderile de stat și municipală, deși noile prevederi în materie de transparență sunt insuficiente. De cealaltă parte, acțiunile care implică eforturi susținute sunt deocamdată în proces de realizare, cum ar fi implementarea reformei instituționale în domeniul controlului de stat. Alte acțiuni însă sunt doar la o etapă incipientă, fiind inițiată elaborarea amendamentelor la Legea achiziției publice și Legea cu privire la parteneriatul public-privat la nivel de instituții.
- A fost elaborat proiectul de lege cu privire la eficiența energetică, care deși revoluționează în mod pozitiv măsurile de eficiență energetică trezește unele îngrijorări legate de asigurarea intereselor consumatorilor finali, identificarea resurselor financiare pentru renovarea sectorului rezidențial sau riscurile ce parvin din neimplementarea legislației conexe.
- Au fost adoptate o serie de măsuri necesare pentru lansarea construcției conductei Ungheni-Chișinău, selectarea companiei ce va construi infrastructura fiind preconizată pentru perioada noiembrie-decembrie 2017. Totodată, autoritățile trebuie să decidă cât mai rapid ce opțiune aleg pentru construcția conductei Ungheni-Chișinău: 1) folosirea resurselor obținute din privatizarea "Vestmoldtransgaz"; 2) valorificarea urgentă a împrumutului de la BERD și BEI; sau, 3) o variantă mixtă. Lipsa unei abordări clare în această privință poate afecta calendarul propus pentru demararea și finalizarea construcției conductei de care depinde securitatea energetică a țării după 2019.

În domeniul agriculturii și siguranței alimentelor:

- Au fost elaborate și plasate pentru consultări publice „Legea cu privire la subprodusele de origine animală care nu sunt destinate consumului uman” și „Strategia în domeniul siguranței alimentelor pentru anii 2017– 2022”. Documentele au drept scop îmbunătățirea infrastructurii calității din Republica Moldova, iar actele normative ce urmează a fi elaborate sunt benefice pentru siguranța consumatorilor. O problemă în cazul acestor acțiuni se referă la faptul că în Foaia de Parcurș au fost stabilite limite temporale nerealiste, iar drept urmare implementarea măsurilor se realizează cu întârziere de la termenele limite stabilite.

În domeniul educației, culturii și științei

- A fost adoptat în prima lectură proiectul Legii muzeelor, care se înscrie în conceptul privind protecția patrimoniului cultural. Legea muzeelor în redacție nouă va reglementa: clasificarea, acreditarea și revocarea acreditării muzeelor; atribuțiile autorităților publice locale de nivel I și II în domeniul muzeelor; c) gestionarea mijloacelor proprii ale muzeelor; motivarea financiară a angajaților care manipulează piese clasate în categoria Tezaur; atribuțiile Comisiei Naționale a Muzeelor și Colecțiilor; procedura de reorganizare sau lichidare a muzeelor. Cea mai importantă obiecție de luat în calcul la votarea finală a legii muzeelor s-a referit la necesitatea luării în considerație a atribuțiilor autorităților autonomiei Gagauz Yeri.
- A fost adoptată Legea cu privire la modificarea și completarea Codului cu privire la Știință și Inovare. Legea prevede transmiterea tuturor instituțiilor științifice din cadrul Academiei de Științe în subordinea Ministerului Educației, Culturii și Cercetării. Scopul urmărit este asigurarea unei modalități mai eficiente de administrare și finanțare a domeniului cercetării și inovării. Urmează să fie asigurate posibilități pentru mărirea substanțială a alocațiilor dedicate finanțării proiectelor de cercetare, AȘM urmând să se ocupe doar de cercetare, fiind absolvită de gestionarea administrativă și a proprietăților acesteia. Cu toate acestea, un important segment al mediului academic și-a manifestat dezacordul față de modificările legislative, care pot reduce substanțial potențialul AȘM.

În domeniul programelor sociale:

- Remarcăm lansarea programului „Prima Casă”, scopului căruia fiind facilitarea accesului persoanelor fizice la achiziția unei locuințe prin contractarea de credite garantate parțial de stat, în special pentru familii tinere. Un impediment pentru implementarea programului „Prima casă” sunt ratele dobânzilor ce vor fi aplicate și care sunt relativ înalte, fapt ce este cauzat de lipsa resurselor ieftine pe termen lung în lei moldovenești și volatilitatea ratelor aceste resurse. Această problemă devine și mai pregnantă în contextul nivelului scăzut al veniturilor populației.
- Prin implementarea conceptului tichetelor de masă se dorește introducerea unui instrument suplimentar de distribuire a alocațiilor bănești destinate pentru alimentarea angajaților. Totodată, în „Legea cu privire la tichetele de masă” au fost introduse prevederi ce ar putea influența negativ mediul concurențial. Tichetelor de masă li s-a oferit un rol privilegiat în raport cu alte instrumente de distribuire a alocațiilor pentru alimentare. Astfel, conform Legii, valoarea tichetului de masă poate varia între 35-45 MDL, pe când alte alocații pentru nutriția angajaților, diferite de tichete, nu pot depăși 35 MDL. O altă problemă se referă la faptul că prezenta lege favorizează aplicarea unor practici anti-concurențiale. Articolul prin care prevede că emitenții tichetelor de masă trebuie să dispună de echipament specializat și spații pentru producerea și păstrarea tichetelor reprezintă, în fond, un obstacol pentru intrarea pe piață a micilor operatori și favorizează companiile mari.

1. Reforma Administrației Publice

Sinteza progresului general

Din cele 6 acțiuni monitorizate, 2 acțiuni au fost realizată cu rezerve, 3 acțiuni sunt în curs negativ de realizare și 1 acțiune este în curs pozitiv de realizare.

Scopul promovării și adoptării pachetului de legi și hotărâri a Guvernului de la acest capitol este realizarea reformei administrației publice centrale și a obiectivelor asumate în acest sens într-un șir de documente de politici, în special prin Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 și Planul de acțiuni al acesteia pentru anii 2016-2018. De fapt, proiectele de lege doar stabilesc un cadru general actualizat de funcționare a Guvernului și adaptează cadrul legal pentru o nouă structură a Guvernului. Însă, acțiunile propriu-zise de reformă, care trebuiau să fundamenteze elaborarea acestor acte, nu au fost realizate în mod transparent și în baza evidențelor. Pe parcursul perioadei monitorizate, nu au fost organizate ședințe ale Consiliului național pentru reforma administrației publice, creat prin Hotărârea Guvernului nr. 716 din 12.10.2015, or anume acest Consiliu prezintă platforma necesară pentru discuții, participare și fundamentare a acțiunilor de reformă a administrației publice.

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

O parte a angajamentelor asumate în cadrul AA a fost reformarea sistemului de achiziții publice, iar o componentă indispensabilă a acestei reforme a fost crearea unei instituții independente de soluționare a contestațiilor în acest domeniu. O astfel de instituție a devenit Agenția Națională de Soluționare a Contestațiilor (ANSC), care a început să fie operațională din iulie. Totodată, procesul de constituire a ANSC a întârziat mai mult de un an, când la 1 mai 2016 a intrat noua Lege de achiziții publice. În această lege era prevăzut că Agenția Achiziții Publice, care era responsabilă până la acel moment de soluționarea contestațiilor, pierde această competență și trebuia înlocuită cu ANSC. Pentru buna finalizare a reformei și diminuarea multor riscuri în acest domeniu, ANSC trebuia să devină funcțională încă la 1 mai 2016.

Către finele anului va fi aprobat și Programul privind Controlul Financiar Public Intern (CFPI) pe anii 2018 – 2020. Acest program vine să înlocuiască precedentul care expiră în anul curent și care nu a atins scopul general de a consolida răspunderea managerială pentru gestionarea optimă a resurselor în instituțiile publice. Noul program are scopul să țintească deficiențele rămase de la etapa precedentă precum interesul scăzut al managerilor de vârf pentru CFPI, lipsa cadrelor pregătite în acest domeniu, cooperarea slabă între diferite instituții etc. Implementarea noului program va fi însă facilitată de suportul UE și al Ministerului Finanțelor al Olandei, ceea ce va reduce riscurile pentru program.

Sinteza acțiunilor individuale

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

Legea cu privire la Guvern a fost adoptată în lectură finală pe 7 iulie 2017 (Legea nr. 136 din 07.07.2017). Scopul elaborării unei noi legi este „instituirea unor reglementări bine structurate, cu o terminologie unificată și coerentă, cu proceduri administrative clare, menite să elimine ambiguitățile și neconcordanțele existente” în legea precedentă cu privire la Guvern. Printre elementele novatorii ale legii, conform notei informative la proiectul de lege, sunt: (i) înlocuirea funcțiilor de viceministru cu funcția de secretar general de stat și secretar de stat, care vor exercita funcții de administrare ale ministerelor, și (ii) excluderea necesității aprobării listei ministerelor prin lege.

Chiar dacă se pune un accent important pe introducerea funcțiilor de secretar general de stat și secretar de stat (funcție care de fapt a existat și anterior) în ministere pentru delimitarea clară a funcțiilor politice de cele administrative cu transferarea ulterioară a acestora din urmă în competența exclusivă a secretarilor de stat, totuși nu este expres menționat nici în nota informativă, nici în Lege la ce se referă aceste funcții. În special, această remarcă este pertinentă în lumina alin.(4) al art. 25 „Ministrul, în condițiile legii, poate delega secretarului general de stat administrarea activităților curente ale ministerului”, de unde reiese că (i) funcția de administrare totuși este atribuită ministrului, care poate delega această funcție, (ii) delegarea funcției de administrare rămâne la discreția ministrului, (iii) funcția de administrare poate fi delegată doar secretarului general de stat, nu și secretarului de stat.

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

Proiectul noii legi cu privire la Guvern a fost supus consultărilor publice în intervalul 22 mai – 5

iunie 2017, fiind aprobat de către Guvern pe data de 8 iunie 2017. Proiectul a intrat în Parlament pe data de 19 iunie 2017, fiind adoptat în lectură finală pe 7 iulie 2017. Astfel, legea a fost aprobată într-un termen foarte restrâns pentru o lege organică de importanță majoră, dar totuși cu respectarea termenului minim prevăzut pentru recepționarea recomandărilor (10 zile). Cel puțin etapa de informare a publicului referitor la inițierea elaborării legii, conform prevederilor legale, nu a fost respectată.

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

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

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

Un alt aspect important al reformei Guvernului, la fel menționat în Strategia privind reforma administrației publice, este analiza funcțională a întregului Guvern care trebuie să preceadă și să fundamenteze luarea deciziilor. Analiza funcțională este un proces analitic și diagnostic care oferă baze de restructurare a instituțiilor administrației publice pentru a le aduce în situația în care acestea vor îndeplini, colectiv și individual, toate funcțiile necesare și doar pe cele necesare în modul cel mai eficient. Ideea principală a analizei funcționale este că existența unei administrații publice se justifică doar în termenii performanței funcțiilor considerate necesare într-un sistem specific. Structurile, resursele și acțiunile autorităților se justifică doar dacă nu există nici o metodă alternativă de organizare și structurare a performanței unor funcții specifice. În acest sens, analiza funcțională trebuie să cerceteze alternativele posibile de reorganizare, cu scopul de a informa deciziile strategice de eventualele restructurări și reorganizări. Prima și singura analiză funcțională a întregului Guvern, în accepțiunea descrisă mai sus, a fost realizată în anul 2006 pe parcursul a 7 luni. Anume o astfel de analiză trebuia să fundamenteze noua structură a Guvernului, însă aceasta, chiar dacă a fost efectuată într-un mod simplificat, nu a fost făcută publică.

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

Proiectul noii legi cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală a fost plasat

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

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

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

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

conducătorului autorității este rațională ținând cont de introducerea funcției de secretar general de stat, însă nu este suficient de argumentată necesitatea excluderii autonomiei pentru toate aceste subdiviziuni. La fel, pragul de 100 unități de personal, fără argumentările de rigoare în baza evidențelor, pare a fi stabilit în mod arbitrar.

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

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

Acțiunea	Termen	Etapa
1.3. Parlamentul va adopta Legea privind Curtea de Conturi	Iulie	În curs negativ

Proiectul legii privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a fost elaborat de către un grup de deputați și înregistrat în Parlament la 01.02.2017.² Proiectul dat vine să înlocuiască actuala Lege a Curții de Conturi (nr. 261 din 05.12.2008).³

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

Proiectul legii privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a fost votat în prima lectură pe 30.06.2017. Un neajuns depistat în procesul de pregătire al acestui proiect de lege a fost faptul că el *nu a fost supus consultărilor publice*, documentul fiind transmis către avizare doar instituțiilor publice relevante. Către lectura a doua se vor examina suplimentar relevanța extinderii până la 70 de ani a limitei de vârstă pentru candidații la funcția de membru al Curții de Conturi; publicarea rapoartelor de audit pe paginile web a instituțiilor supuse auditului pentru a spori transparența și angajamentul lor; precizarea formulărilor juridice utilizate în definirea formei și statutului organului de conducere ale Curții de Conturi. O recomandare din partea parlamentarilor ține de oferirea posibilității doar Biroului

² <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/3585/language/ro-RO/Default.aspx>

³ <http://lex.justice.md/md/330168/>

Permanent al Parlamentului de a solicita audituri suplimentare la cele planificate de la Curtea de Conturi, ceea ce poate afecta independența auditului public extern în condițiile actuale din Republica Moldova.

Acțiunea	Termen	Etapa
1.4. Parlamentul va adopta Legea privind Serviciul Vamal	Decembrie	În curs negativ

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

Proiectul Legii privind Serviciul Vamal a fost transmis și înregistrat în Parlament în martie 2016, dar a fost votat în prima lectură doar pe 19 octombrie 2017.⁴ Astfel, acest proiect de lege a stat mai mult de un an în Parlament de la înregistrare, deși toate avizele din partea altor comisii și ministere au fost primite încă în anul 2016.

Acțiunea	Termen	Etapa
1.5. Parlamentul și Guvernul vor asigura funcționalitatea Agenției pentru Soluționarea Contestațiilor	Septembrie	Realizat cu rezerve

Agencia Națională pentru Soluționarea Contestațiilor (ANSC) a devenit funcțională odată ce Parlamentul a votat la 21 iulie 2017 conducerea și consilierii acestei instituții.⁵ În pofida faptului că ANSC a devenit funcțională până în septembrie, implementarea acțiunii date a întârziat mai mult cu un an. ANSC trebuia să devină funcțională pe 01 mai 2016, când a intrat în vigoare noua lege privind achizițiile publice (nr. 131 din 03.07.2015). Conform prevederilor acestei legi, Agenția Achiziții Publice (AAP) pierdea dreptul de soluționare a contestațiilor și trebuia înlocuită cu ANSC. În realitate, însă, procesul de creare a ANSC a demarat doar către finele anului 2016 și a durat tocmai până în iulie 2017. Astfel, mai mult de un an sistemul de achiziții publice din Republica Moldova a fost lipsit de o instituție de soluționare a contestațiilor, unica opțiune pentru agenții economici fiind sistemul judecătoresc. Situația dată a sporit riscurile de corupție în sistem și influențat negativ imaginea viitoarei ANSC.

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

⁴ <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3123/language/ro-RO/Default.aspx>

⁵ <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3801/language/ro-RO/Default.aspx>

1.6. Guvernul va aproba Strategia privind Controlul Financiar Public Intern	Noiembrie	În curs pozitiv
--	------------------	------------------------

Proiectul HG cu privire la aprobarea Programului de dezvoltare a controlului financiar public intern (CFPI) pentru anii 2018 – 2020 a fost prezentat pentru consultări publice.⁶ Acest Program vine să înlocuiască precedentul document care expiră la finele anului 2017. Programul precedent care a fost implementat în perioada anilor 2013 – 2017 a creat cadrul instituțional și de reglementare în domeniul CFPI, dar nu a reușit să atingă toate obiectivele propuse. Principalele deficiențe în CFPI care au rămas nerezolvate țin de (i) consolidarea răspunderii manageriale pentru gestionarea optimă a resurselor; (ii) atragerea și pregătirea personalului calificat în acest domeniu; (iii) integrarea sistemului de management financiar și control intern în toate procesele operaționale, financiar-economice și de suport; (iv) elaborarea planurilor și obiectivelor operaționale cu o dimensiune financiară și o legătură cu resursele necesare pentru utilizarea acestora. Drept rezultat, aceste deficiențe au fost transpuse în noul Program pe anii 2018 – 2020 drept prioritare. Un factor facilitator pentru noul program va fi asistența din partea UE prin intermediul unui proiect Twinning, dar și suportul Ministerului Finanțelor al Olandei. Totodată, fără o coordonare mai strânsă între toți actorii implicați în implementare CFPI, perpetuarea interesului scăzut din partea managerilor de vârf pentru CFPI, dar și înțelegerea greșită a auditului intern la toate nivelurile de administrație publică, există riscuri ca obiectivele Programului să nu fie atinse în totalitate.

Recomandări:

- Reanimarea activității Consiliului național pentru Reforma administrației publice, care este o platformă importantă de discuții și de luare a deciziilor informate și într-un mod participativ, și de monitorizare a procesului de implementare a reformei administrației publice
- Întreprinderea tuturor acțiunilor prevăzute pentru anul 2017 în Planului de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. În prezent, reforma administrației publice se rezumă doar la aprobarea actelor normative, fără a recurge la analize a opțiunilor de reformă, conform acțiunilor incluse în Planul de acțiuni, ceea ce ar putea eroda semnificativ impactul reformei administrației publice.
- Asigurarea unei transparențe mai mari în procesul de luare a deciziilor privind reforma administrației publice, deoarece multe proiecte ale actelor normative promovate până la moment au omis procesul de consultare, conform prevederilor legale.
- Impulsionarea acțiunilor de reformă (transparență în angajare și evaluare) care ar exclude politizarea funcției publice și ar asigura că în administrația publică sunt angajați funcționari integri și profesioniști, în special în contextul reangajărilor conform noilor structuri ale autorităților.
- Crearea ANSC este un pas important și indispensabil în modernizarea și reformarea sistemului de achiziții publice în Republica Moldova. Eforturi adiționale însă trebuie depuse pentru implementarea noului sistem electronic de achiziții ce va face achizițiile publice mai transparente și va facilita concurența în acest domeniu. Fără un sistem electronic de achiziții progresele în acest domeniu vor fi mediocre, chiar și cu reformarea cadrului instituțional;
- Pentru a fortifica independența Curții de Conturi este necesar ca programele de audit să fie elaborate exclusiv de această instituție. În cazul când alte instituții dețin un drept de a solicita audituri adiționale și ad-hoc din partea Curții de Conturi există riscuri de ingerință a factorului politic în activitatea de audit. Astfel, este necesară excluderea din proiectul de lege privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a dreptului exclusiv a Biroului Permanent al Parlamentului de a solicita audituri adiționale la cele planificate de către Curte.

⁶ <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4573>

2. Justiție și Combaterea corupției

Sinteza progresului general

Din cele 10 acțiuni monitorizate, 8 sunt în curs pozitiv de realizare și 2 sunt în curs negativ de realizare.

În domeniul justiției, în perioada de referință, Ministerul Justiției a definitivat proiectul de lege pentru modificarea și completarea Codului de procedură civilă (vizează reducerea duratei proceselor de judecată prin simplificarea procedurilor) și l-a transmis Guvernului. Ministerul Justiției a elaborat și transmis pentru consultări publice proiectul de lege privind consolidarea capacităților funcționale ale Consiliului Superior al Magistraturii și ale Inspecției Judiciare, însă acesta urmează a fi completat și îmbunătățit substanțial. Nu a fost deocamdată publicat vreun proiect de lege ce ar prevedea simplificarea și, respectiv, eficientizarea mecanismului de tragere la răspundere disciplinară a judecătorilor.

În domeniul combaterii corupției, au fost întreprinse acțiuni legate de elaborarea planurilor sectoriale anticorupție și aprobat modul de repartizare a semnăturilor electronice către subiecții declarării averii și intereselor personale. Au lipsit progrese legate de adoptarea noii legi cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului. Îngrijorările principale se referă la tergiversarea asigurării funcționării eficiente a Agenției de Recuperare a Bunurilor Infracționale (ARBI), tergiversarea numirii statelor de personal ale Autorității Naționale de Integritate (ANI) de către Parlament și întârzierea numirii conducerii ANI, ultima rezultând în blocarea activității ANI de control a declarațiilor de avere și interese personale.

Sinteza acțiunilor individuale

Acțiunea	Termen	Etapa
2.1. Parlamentul va adopta Legea privind modificarea și completarea unor acte legislative (vizează consolidarea capacităților funcționale ale Consiliului Superior al Magistraturii și ale Inspecției Judiciare și aducerea legislației referitoare la răspunderea disciplinară a judecătorilor în concordanță cu recomandările Comisiei de la Veneția)	Noiembrie	În curs pozitiv

Ministerul Justiției a finalizat procesul de coordonare și avizare a proiectului de lege nr. 428⁷, privind reforma sectorului judecătoresc. În prezent proiectul se definitivează. Acesta urmează a fi îmbunătățit semnificativ în urma propunerilor autorităților și societății civile. După definitivarea proiectului va fi mai clar în ce măsură acesta respectă recomandările Comisiei de la Veneția.

Proiectul prevede modificări bune și necesare privind selecția și promovarea judecătorilor, însă, acesta urmează a fi îmbunătățit pentru a asigura un sistem efectiv bazat pe merit. De asemenea, urmează a fi sporită transparența CSM prin limitarea cazurilor de examinare a chestiunilor de pe ordinea de zi în deliberare (în secret), iar în hotărârile CSM urmează a fi indicat numărul de voturi pro/contra. Pentru sporirea independenței judecătorilor, printre altele, urmează a fi exclusă posibilitatea demiterii judecătorilor în baza unor motive vagi (nerespectarea prevederilor privind incompatibilităților prevăzute de art. 8 din Legea privind statutul judecătorului). De asemenea, proiectul nu prevede suficiente prevederi pentru sporirea autonomiei și funcționalității Inspecției Judiciare.

⁷ Disponibil la: http://justice.gov.md/public/files/transparența_in_procesul_decizional/coordonare/2017/august/PL30082017.pdf

Conform informațiilor de la Ministerul Justiției, acesta urmează să mai publice un proiect de lege privind reformarea sectorului justiției, care va fi comasat cu proiectul nr. 428. Deși există loc pentru îmbunătățirea proiectului de lege nr. 428, acesta nu trezește îngrijorări esențiale la această etapă, din aceste motive a fost acordat calificativul „în curs pozitiv”.

<i>Acțiunea</i>	<i>Termen</i>	<i>Etapa</i>
2.2. Parlamentul va adopta Legea pentru modificarea și completarea Codului de procedură civilă (vizează reducerea duratei proceselor de judecată prin simplificarea procedurilor)	Decembrie	În curs pozitiv

Acțiunea privind modificarea și completarea Codului de procedură civilă face parte din angajamentele asumate în programul de activitate al Guvernului pentru anii 2016 – 2018. Obiectivul proiectului este de a simplifica mai multe proceduri judiciare și a elimina bariere procedurale care în prezent contribuie la creșterea duratei proceselor judiciare. Scopul final al proiectului, potrivit notei informative⁸, este de a crește eficiența și transparența instanțelor de judecată, care la rândul său ar spori climatul investițional, încrederea cetățenilor și a mediului de afaceri în sistemul judecătoresc.

Proiectul propune în principal reducerea duratei proceselor de judecată civile prin reducerea numărului de trepte de contestare ierarhică în anumite categorii de cauze, limitarea temeiurilor de suspendare a procesului de judecată de către participanți, precum și introducerea unei proceduri noi simplificate (efectuată doar cu ajutorul observațiilor scrise) de judecare a anumitor categorii de cauze cu valoare de până la 10 salarii medii pe economie (~50.000 MDL). Suplimentar proiectul propune detalierea procedurii de pregătire a cauzei pentru examinare în instanțele de judecată (fond și apel), înăsprirea regulilor de prezentare a probelor și de citare a participanților, precum și introducerea posibilității depunerii actelor procesuale în format electronic (sistemul e-dosar).

Proiectul a fost înregistrat la Ministerul Justiției încă la începutul anului 2017. La elaborarea proiectului au fost respectate rigorile de asigurare a transparenței în procesul decizional. La sfârșitul lunii august 2017, Ministerul Justiției a elaborat tabelul de sinteză al propunerilor și obiecțiilor la proiect. La 4 septembrie 2017 au fost organizate dezbateri publice la proiect, fiind examinate propunerile parvenite din partea societății civile și persoanelor interesate. La 27 octombrie 2017 proiectul de lege a fost expediat Guvernului pentru aprobare, iar la 1 noiembrie a fost aprobat în ședința Cabinetului de miniștri.⁹ Versiunea aprobată conține câteva modificări noi ce urmează a fi analizate calitativ în perioada imediat următoare.

<i>Acțiunea</i>	<i>Termen</i>	<i>Etapa</i>
2.3. Parlamentul va adopta modificări la Legea nr.178/2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor	Decembrie	În curs negativ

Proiectul de lege nr. 428 privind reformarea sectorului judecătoresc prevede și modificări a Legii nr. 178. Ministerul Justiției a finalizat procesul de coordonare și avizare a proiectului de lege nr. 428. În prezent proiectul se definitivează. Acesta urmează a fi îmbunătățit în urma propunerilor

⁸ A se vedea proiectul de lege, disponibil la: http://justice.gov.md/public/files/transparenta_in_procesul_decizional/coordonare/2017/octombrie/Nota_informativa_simplificarea_CP_C.pdf.

⁹ A se vedea Comunicatul Ministerului Justiției din 27 octombrie 2017, disponibil la: <http://justice.gov.md/libview.php?l=ro&idc=4&id=3648>

autorităților și societății civile.

Proiectul de lege nr. 428 prevede o serie de modificări a abaterilor disciplinare prevăzute de Legea nr. 178 care corespund în mare parte recomandărilor Comisiei de la Veneția. Însă acest proiect nu prevede o simplificare a mecanismului disciplinar care este recunoscut de comunitatea juridică și, chiar de judecători, drept unul anevoios¹⁰. În prezent, o procedură disciplinară poate parcurge 5 etape (la 5 organe diferite). Simplificarea poate avea loc prin fortificarea rolului Inspecției Judiciare la examinarea sesizărilor disciplinare, excluderea etapei de admisibilitate și prin introducerea contestației directe a hotărârilor Colegiului Disciplinar la CSJ, pe fond și procedură¹¹.

Mai mult, la 11 octombrie 2017, Parlamentul a înregistrat inițiativa legislativă a doi deputați, proiectul nr. 307¹², care prevede modificarea Legii nr. 178, prin introducerea contestării hotărârilor Consiliului Superior al Magistraturii la CSJ doar în „partea ce se referă la procedura de emitere/adoptare”. În procedurile disciplinare, limitarea contestării hotărârilor CSM doar la aspecte de procedură ar putea fi contrară standardelor CtEDO¹³. În prezent, proiectul nr. 307 se află în proces de avizare în cadrul Parlamentului.

Din cauza lipsei prevederilor de simplificare a procedurii disciplinare și a proiectului nr. 307 care trezește îngrijorări esențiale, acțiunii respective se acordă calificativul „în curs negativ”.

De asemenea, menționăm faptul că acțiunea 2.3. este formulată vag și pare de fapt repetitivă acțiunii 2.1. Până la 22 noiembrie 2017 nu am primit un răspuns de la Ministerul Justiției despre diferența dintre cele două acțiuni, însă sperăm să reușim să clarificăm aceste aspecte în viitorul apropiat.

Acțiunea	Termen	Etapa
2.4. Parlamentul va adopta Legea privind supravegherea video	Decembrie	În curs pozitiv

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

La 27 noiembrie 2017¹⁴ CNPDCP a inițiat consultările publice pe marginea proiectului de lege privind regimul mijloacelor video. Propunerile/recomandările pe marginea acestui proiect pot fi transmise până la 04 decembrie 2017, adică doar în termen de 7 zile, fapt ce contravine Legii nr.239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

Totuși acțiunii 2.4. s-a acordat calificativul „în curs pozitiv” pentru faptul că au fost inițiate

¹⁰ CRJM, Sondaj „Percepția judecătorilor, procurorilor și avocaților privind reforma în justiție și combaterea corupției” din decembrie 2015, pag. 42-43, disponibil la: <http://crjm.org/wp-content/uploads/2016/01/CRJM-Percepts-reformelor-just-1.pdf>

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

¹² Disponibil la: <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/3928/language/ro-RO/Default.aspx>.

¹³ A se vedea opinia CRJM asupra unui proiect identic înregistrat la Ministerul Justiției, disponibilă la: http://crjm.org/wp-content/uploads/2017/11/2017-04-20-Opinie-CRJM-Proiect-MJ-nr.-390_web.pdf

¹⁴ Disponibil la: <http://www.datepersonale.md/md/news/1211/1/15068/>

activități în termen restrâns. Calificativul va fi modificat în funcție de conținutul final și modalitatea de promovare a proiectului respectiv.

Acțiunea	Termen	Etapa
2.5. Parlamentul va adopta Legea privind prevenirea spălării banilor și de combatere a finanțării terorismului	Decembrie	În curs pozitiv

Potrivit Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE (PNA AAA) în perioada 2017-2019, noua lege cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului urma să intre în vigoare în trimestrul I al anului 2017. Proiectul legii, elaborat în mod participativ, a fost aprobat de către Guvern la 30 decembrie 2016, înregistrat în Parlament la 03 februarie 2017 (proiectul nr. 22) și votat în primă lectură la 30 martie 2017¹⁵. Noua lege își propune să armonizeze standardele naționale în domeniu cu cele europene și internaționale, prin transpunerea în legislația națională a prevederilor Directivei UE 2015/849 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, precum și a celor 40 de recomandări ale Financial Action Task Force (FATF), revizuite în 2012. O evaluare independentă a proiectului de lege¹⁶ a identificat mai multe lacune și deficiențe, cu riscul de a crea disfuncționalități în sectorul real al economiei și subminare a mecanismului de contracarare a proceselor de spălare de bani. Una din recomandările principale propuse de autor era constituirea unei echipe mixte din experți economici și financiari, reprezentanți ai regulatorilor de piață, asociațiilor de business și profesionale pentru evaluarea conținutului proiectului legii din perspectiva riscurilor specifice Republicii Moldova, efectelor legii și ale deficiențelor identificate. La 13 iunie 2017 Comisia parlamentară securitate națională, apărare și ordine publică a organizat audieri publice ale proiectului de lege, cu participarea deputaților, reprezentanților autorităților publice, ai societății civile, instituțiilor financiar-bancare și partenerilor de dezvoltare. În cadrul audierilor au fost acceptate 12 amendamente, însă fără ca acestea să fie adoptate. Amendamentele propuse nu au vizat mai multe deficiențe identificate anterior de către experții independenți¹⁷. Rezultatele audierilor, precum și versiunea amendată a proiectului de lege nu au fost deocamdată făcute publice.

Acțiunea	Termen	Etapa
2.6. Centrul Național Anticorupție va asigura transpunerea în legislația națională a prevederilor Directivei UE 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor și finanțării terorismului	Decembrie	În curs pozitiv

Aplicarea noii legi cu privire la combaterea și prevenirea spălării banilor și finanțării terorismului va necesita aducerea legislației în vigoare în concordanță cu noua lege, dar și revizuirea sau adoptarea a mai multor acte normative și departamentale. Un asemenea exercițiu necesită timp, de cel puțin 2 luni.

¹⁵ <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3592/language/ro-RO/Default.aspx>.

¹⁶ Expert-Grup "Proiectul de lege cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor – sursă de stabilitate sau instabilitate economică?", autor Sergiu Gaibu, Chișinău, mai 2017, <http://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1423-proiectul-de-lege-cu-privire-la-prevenirea-si-combaterea-spalariei-banilor-sursa-de-credibilitate-sau-instabilitate-economica&category=7>.

¹⁷ Expert-Grup, "Prevenirea și combaterea spălării banilor: Foaie de parcurs pentru adaptarea cadrului regulator la contextul Republicii Moldova", autor Sergiu Gaibu, septembrie 2017, http://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/2017_09_24_AML_3_1.pdf.

Luând în considerare că noua lege nu a fost încă votată în a doua lectură, există probabilitatea că CNA nu va reuși realizarea în termen a acțiunii. Totuși, CNA a întreprins unele acțiuni. La 25 august, SPCSB a inițiat procesul de ajustare a Ghidului activităților și tranzacțiilor suspecte, astfel ca acesta să se conformeze Directivei UE 2015/840 și a standardelor FATF revizuite în 2012, și a organizat o primă ședință cu reprezentanții Băncii Mondiale, ai instituțiilor financiare și ai Asociației Băncilor din Republica Moldova.

Acțiunea	Termen	Etapa
2.7. Parlamentul și Guvernul vor asigura funcționarea eficientă a Agenției de Recuperare a Bunurilor Infraționale	Octombrie	În curs negativ

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

La 9 octombrie 2017 un grup de deputați au propus modificarea unor competențe și atribuții ARBI.¹⁸ Modificările propun inclusiv reconfigurarea instituțională și funcțională a instituției, prin schimbarea Agenției din subordinea CNA în subordinea Serviciului Fiscal de Stat. Modificările vin la nici cinci luni de la intrarea în vigoare a legii privind ARBI.

La 2 noiembrie 2017, proiectul de modificare a competențelor ARBI a fost votat în primă lectură. Deși în cadrul ședinței reprezentanții Comisiei juridice au dat asigurări că modificările cu privire la schimbarea ARBI în subordinea Serviciului Fiscal de Stat urmează a fi excluse din proiect, Parlamentul a votat proiectul în primă lectură fără excluderea modificărilor cu privire la schimbarea subordonării ierarhice ARBI.¹⁹ Acestea ar urma să fie introduse în cadrul dezbaterii proiectului în lectura a doua prin amendamentele deputaților (autorii inițiativei).

În cazul adoptării modificărilor propuse, reconfigurarea instituțională ARBI implică mai multe riscuri ce țin de posibilitatea Agenției de a fi pe deplin funcțională (necesitatea reinițierii procedurilor de selectare a personalului și conducătorului instituției, alocarea bugetului instituției sau stabilirea sediului). Lipsa unei clarități privind atribuțiile, competența și subordonare ierarhică ARBI pun în pericol posibilitatea funcționării eficiente ARBI în perioada imediat următoare și implicit posibilitatea realizării cu succes a acțiunii. Din aceste considerente acțiunii 2.7 i s-a acordat calificativul „în curs negativ”.

Acțiunea	Termen	Etapa
2.8. Parlamentul și Guvernul vor asigura funcționalitatea Agenției Naționale de Integritate	Noiembrie	În curs pozitiv

În termen de 6 luni după intrarea în vigoare a pachetului de legi privind integritatea²⁰ (1 august

¹⁸ A se vedea proiectul nr. 305 înregistrat în Parlament la 9 octombrie 2017, disponibil la: <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelelegislative/tabid/61/LegislativId/3926/language/ro-RO/Default.aspx>.

¹⁹ A se vedea ședința Parlamentului din 2 noiembrie 2017, disponibilă pe: <https://www.privesc.eu/arhiva/78663/Sedinta-Parlamentului-Republicii-Moldova-din-2-noiembrie-2017>.

²⁰ Așa-numitul pachet de integritate este compus din legea nr. 132/2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, legea nr.

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

Abia la 28 august 2017, Guvernul a adoptat Hotărârea nr.673 (în vigoare din 06.09.2017)²¹, prin care stabilește: semnătura electronică avansată calificată pentru semnarea declarațiilor electronice de avere și interese personale și modul de repartizare a semnăturilor electronice către funcționarii publici, subiecți ai declarării averilor și intereselor personale. În conformitate cu această hotărâre, semnăturile electronice vor fi eliberate centralizat de către Î.S. Centrul de Telecomunicații Speciale (ÎS CTS) contra sumei de 125 MDL per semnătură, costul total pentru asigurarea tuturor subiecților declarării cu semnături electronice (700000), cu termen de valabilitate de un an ridicându-se la 8,76 mln. MDL. Această sumă depășește cu mult cheltuielile bugetare cumulative de 2891596 MDL²² suportate pentru serviciile de digitizare și procesare a declarațiilor pe toată durata activității CNI/ANI (2013-2017). Din nota informativă la HG nu este clar de ce Guvernul a optat pentru semnătura electronică avansată calificată cu valabilitatea de doar un an, eliberată de ÎS CTS și a nu a examinat și alte tipuri de semnături, cum ar fi cele mobile care sunt la fel certificate de ÎS CTS.

Conform HG nr. 673, ANI a creat lista persoanelor responsabile de colectarea declarațiilor de avere și interese personale și a transmis-o ÎS CTS. La rândul său, ANI a aprobat planul de instruire a acestora în vederea completării Registrului electronic al subiecților declarării averii și a intereselor personale. La 4 octombrie 2017, Guvernul a aprobat proiectul de lege privind rectificarea bugetului pentru anul 2017, în care prevede alocarea către Cancelaria de Stat a sumei de 9.8 mln. MDL pentru eliberarea semnăturilor electronice. Proiectul de lege a fost înregistrat în Parlament la data de 17 octombrie (proiectul de lege nr.316), la 25 octombrie - aprobat de către Comisia parlamentară economie, buget și finanțe, iar pe 27 octombrie și 10 noiembrie votat în primă și ulterior lectura finală. În același timp, observăm pe de o parte o inactivitate a Parlamentului la capitolul aprobării statelor de personal ale ANI, iar pe de altă parte o implicare indirectă în clarificarea situației incerte privind șefia ANI pe perioada reorganizării ANI și interimatului funcției de președinte a ANI. În lipsa unei decizii a parlamentului privind efectivul limită al ANI, în proiectul legii bugetului pentru anul 2018, Guvernul menține efectivul-limită de 26 de unități de personal pentru ANI, identic statelor de personal aprobate pentru CNI. Alocarea unor resurse financiare insuficiente pentru angajarea inspectorilor de integritate va crea riscuri pentru realizarea eficientă a activității ANI în domeniul controlului declarațiilor de avere și interese.

Acțiunea	Termen	Etapă
-----------------	---------------	--------------

133/2016 privind declararea averilor și intereselor personale și legea nr. 134/2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

²¹ HG nr. 673 din 28.08.2017, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=371288>. Documentul a fost consultat public, a se vedea <http://www.particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4152>.

²² Costul per an a serviciilor de digitizare și procesare a declarațiilor cu privire la venituri, proprietăți și interese a fost de: 284 994 MDL în 2014, 798 600 MDL în 2015, 886 401,16 MDL în 2016 și 921 600 MDL în 2017, sursa. baza de date a Agenției Achiziții Publice, <http://tender.gov.md/ro/contracte-atribuite>.

2.9. Agenția Națională de Integritate va aproba regulamentul care va clarifica metodologia de verificare a declarațiilor de venit și de conflicte de interes și va asigura funcționarea on-line a sistemului de declarare și de verificare, făcând accesibile depunerea declarațiilor electronice de venit și interese și asigurarea accesului publicului la declarații	Decembrie	În curs pozitiv
--	------------------	------------------------

Din informațiile obținute, ANI a elaborat un proiect preliminar al metodologiei de efectuare a controlului averii și a intereselor personale. Acesta urmează a fi examinat și aprobat de către președintele sau vice-președintele ANI, care deocamdată nu au fost selectați de către Consiliul de Integritate. În același timp, se află în proces de elaborare setul de documente necesar pentru înregistrarea sistemului on-line de depunere și verificare a declarațiilor de avere și interese în Registrul de evidență a operatorilor de date cu caracter personal, inclusiv Regulamentul Sistemului informațional E-integritate. Din lipsa unui personal calificat în acest domeniu în cadrul ANI, activitatea este realizată cu suportul Băncii Mondiale. În același timp, ANI a realizat instruirea colectorilor declarațiilor de avere și interese personale din instituțiile publice, care urmează să completeze Registrul electronic al subiecților declarării (Registrul), iar ulterior să distribuie semnăturile electronice și să ajute subiecții declarării la completarea on-line a declarațiilor. ANI a mai elaborat și făcut publice pe pagina sa web două ghiduri, unul pentru colectori cum să completeze Registrul și altul pentru subiecții declarării cum să depună declarația de avere și interese personale în format electronic. Deși cu o anumită întârziere față de prevederile legale, pe pagina web a ANI au fost publicate declarațiile de avere și interese personale pentru anul 2016. Trezește îngrijorarea întârzierea în selectarea conducerii ANI, care practic a blocat procesul de adoptare a actelor interne necesare pentru realizarea atribuțiilor ANI și finalizarea procesului de reformare a ANI.

Acțiunea	Termen	Etapa
2.10. Instituțiile statului vor aproba Planuri sectoriale anticorupție în conformitate cu prevederile Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție 2017-2020	Noiembrie	În curs pozitiv

Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție 2017-2020 (PA SNIA)²³ prevede adoptarea a 9 planuri sectoriale anticorupție de către APC din subordinea Guvernului responsabile de următoarele domenii: vamal, fiscal, achiziții publice, administrarea și deetizarea proprietăților publice, ocrotirea sănătății și asigurările medicale, educație, agroalimentar, asigurarea ordinii publice, protecția mediului ambiant. Termenul-limită pentru aprobarea planurilor sectoriale stabilit de PA SNIA este trimestrul IV al anului 2017, care este unul mai extins decât cel prevăzut în Foaia de parcurs. Prin HG nr. 676 din 29.08.2017 (în vigoare din 01.09.2017)²⁴, Guvernul a aprobat mecanismul de elaborare și coordonare a planurilor sectoriale și locale anticorupție pentru anii 2018-2020. În particular, au fost desemnate autoritățile responsabile de elaborarea participativă și incluzivă a planurilor sectoriale anticorupție, precum și de implementarea ulterioară a acestora. De asemenea, au fost aprobate modelele-tip și instrucțiunile de întocmire ale planurilor sectoriale și locale anticorupție și a rapoartelor trimestriale de monitorizare a implementării acestora de către autoritățile responsabile. Potrivit HG nr.676/ 2017, planurile sectoriale și locale anticorupție urmau a fi

HP nr. 56 din 30.03.2017 (în vigoare din 30.06.2017), <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=370789>.

²⁴ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=371169>

prezentate Guvernului spre aprobare până la 30 septembrie 2017, iar ulterior publicate pe pagina web a autorităților respective și a CNA. Considerăm că termenele propuse nu au luat în considerare posibilele întârzieri generate de implementarea reformei Guvernului. Astfel, la data scrierii acestui raport, doar 4 planuri sectoriale anticorupție din cele 9 planificate au fost supuse consultărilor publice: în domeniul ordinii și securității publice²⁵, în domeniul protecției mediului²⁶, în domeniul fiscal²⁷ și în domeniul vamal²⁸.

Recomandări:

- Ministerului Justiției – îmbunătățirea proiectului de lege nr. 428 cu privire la sistemul judiciar în vederea asigurării efective a selectării și promovării judecătorilor în bază de merit, asigurarea transparenței CSM prin indicarea numărului de voturi în hotărârile acestuia și reglementarea clară a cazurilor de ținere a ședințelor secrete, precum și completarea proiectului în vederea asigurării independenței funcționale a Inspecției Judiciare;
- Ministerului Justiției – îmbunătățirea proiectului de lege nr. 428 sau elaborarea unui noi proiect de lege de modificare a Legii nr. 178 (răspunderea disciplinară a judecătorilor) prin simplificarea și, respectiv, eficientizarea mecanismului de tragere la răspundere disciplinară a judecătorilor;
- Parlamentului – respingerea proiectului de lege nr. 307 care propune limitarea contestării hotărârilor CSM în cauzele disciplinare doar la aspecte de procedură, ceea ce ar putea fi contrar standardelor CtEDO;
- Parlamentului – adoptarea efectivului-limită și a structurii organizatorice a ANI;
- Parlamentului - adoptarea noii legi cu privire la combaterea și prevenirea spălării banilor și finanțării terorismului, după consultarea repetată a proiectului legii cu părțile interesate.
- CNPDCP – asigurarea consultărilor calitative și inclusive la elaborarea și definitivarea proiectului legii privind supravegherea video;
- CNPDCP și Ministerului Justiției - asigurarea unui proces transparent de elaborare și consultare a proiectelor de lege în domeniul protecției datelor cu caracter personal, până la transmiterea acestora Guvernului pentru examinare;
- Parlamentului - asigurarea funcționării instituționale ARBI și renunțarea la orice modificări care ar putea pune în pericol demararea activității și funcționării eficiente ARBI.

²⁵ <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4623>

²⁶ <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4691>

²⁷ <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4734>

²⁸ <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4735>

3. Drepturi și libertăți fundamentale

Sinteza progresului general

Din cele 9 acțiuni monitorizate, 5 sunt în curs pozitiv de realizare, 3 sunt în curs negativ de realizare și 1 acțiune este realizată fără rezerve.

În perioada de referință, Ministerul Justiției a transmis Guvernului proiectul Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului (PNADO). A fost adoptat Planul de acțiuni pentru perioada 2017-2020 privind implementarea Strategiei de consolidare a relațiilor interetnice în Republica Moldova pentru anii 2017-2027 și inițiate acțiuni pentru crearea unei comisii speciale pentru control și supraveghere a progresului în lupta împotriva traficului de ființe umane de către Parlament. Perioada a fost marcată de tergiversarea adoptării Strategiei privind dezvoltarea societății civile.

Două acțiuni generează preocupări. Prima se referă la proiectul de lege pentru consolidarea cadrului normativ ce reglementează activitatea și competențele Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității (CPPEDAE), transmis spre consultări publice la 22 noiembrie de către Ministerul Justiției, nu conține o serie de prevederi importante pentru domeniu, incluse inițial de CPPEDAE. O altă preocupare se referă la două proiecte de lege elaborate de Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (CNPDCP), care prevede reforma CNPDCP și modificarea cadrului legal conexe. Această reformă trezește mai multe îngrijorări deoarece oferă autorității responsabile de asigurarea protecției datelor cu caracter personal competențe foarte largi fără asigurarea unei contrabalante de control a activității acesteia (*checks and balances*).

Sinteza acțiunilor individuale

Acțiunea	Termen	Etapa
3.1. Parlamentul va adopta Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative (consolidarea cadrului normativ ce reglementează activitatea și competențele Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității)	Decembrie	În curs negativ

Proiectul de modificare a cadrului legal privind asigurarea principiului egalității și nediscriminării a fost elaborat de CPPEDAE, și a fost supus consultărilor publice la 7 noiembrie 2017. Acesta conținea un șir de prevederi importante pentru eficientizarea activității CPPEDAE și asigurarea efectivă a egalității și nediscriminării, printre care, extinderea listei criteriilor protejate, introducerea unui șir de definiții cheie în domeniu, introducerea competențelor CPPEDAE de a sesiza Curtea Constituțională și de a aplica direct sancțiuni contravenționale pentru fapte de discriminare, precum și un șir de prevederi tehnice pentru îmbunătățirea activității Consiliului. Proiectul a fost elaborat în baza mai multor evaluări a cadrului legal și practic de asigurare a egalității și nediscriminării în Republica Moldova, inclusiv evaluări ale Consiliului Europei.

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

definiții importante.

Având în vedere procedura neclară de consultare a proiectului de lege și publicarea de către Ministerul Justiției a unui proiect de lege care exclude prevederi importante pentru combaterea efectivă a discriminării, inițial introduse de CPPEDAE, acestei acțiuni se atribuie calificativul „în curs negativ”. Ținând cont de experiența adoptării Legii nr. 121 în 2012, este crucial ca proiectul de lege care va intra în Parlament să fie de cea mai înaltă calitate. Calificativul acțiunii va fi modificat în funcție de conținutul final al proiectului de lege adoptat.

Acțiunea	Termen	Etapa
3.2. Parlamentul va asigura elaborarea noului Cod al Audiovizualului	Decembrie	În curs pozitiv

Adoptarea noului Cod al Audiovizualului reprezintă una din acțiunile restante ale Foii de parcurs privind reformele prioritare din martie-iulie 2016. După ce în iulie 2016 a fost adoptat în primă lectură noul Cod al Audiovizualului (proiectul de lege nr.53 din 15.03.2015)²⁹ și 3 proiecte de legi (nr.125 din 02.04.2015; nr.218 din 22.05.2015 și nr.231 din 28.05.2015) privind modificarea și completarea actualului Cod al Audiovizualului³⁰, s-a decis comasarea tuturor proiectelor și definitivarea noului Cod al Audiovizualului pentru a doua lectură, însă doar după ce acesta va fi trimis spre avizare către Consiliul Europei, OSCE și alte instituții internaționale din domeniu. Această decizie a fost abandonată din motiv că proiectul Codului Audiovizualului (elaborat în 2011) era unul depășit și nu corespundea realităților în sectorul audiovizual. La 13 iunie 2017, printr-o dispoziție a președintelui Parlamentului, a fost creat grupul de lucru pentru îmbunătățirea legislației mass-media și adoptat Regulamentul de funcționare a acestuia³¹. Grupul de lucru, format din deputați, experți media, reprezentanți ai radiodifuzorilor naționali și ai societății civile, activează cu suportul logistic oferit în cadrul unui proiect comun al Consiliului Europei și UE. În cadrul grupului de lucru au fost create 8 sub-grupuri tematice, printre care și sub-grupul 1 "Elaborarea unui nou Cod al Audiovizualului". La momentul scrierii acestui raport, sub-grupul 1 a convenit asupra structurii noului Cod, a elaborat și discutat 9 din cele 10 capitole ale viitorului document. Ședințele sub-grupurilor sunt închise, însă participarea persoanelor interesate este permisă în baza unei invitații prealabile.

Acțiunea	Termen	Etapa
3.3. Parlamentul va adopta noua lege cu privire la Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal și revizuirea legislației conexe în vederea concretizării atribuțiilor și consolidării capacităților instituționale	Octombrie	În curs negativ

Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal (CNPDCP) a elaborat proiectele de lege cu privire la Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal și cu privire la

²⁹ Proiectul de lege nr. 53 din 15.03.2016 a fost votat în primă lectură pe 1 iulie 2016, <http://parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=Q%2bsWLFysLxU%3d&tabid=128&mid=506&language=ro-RO>.

³⁰ Cele trei proiecte de completare și modificare a Codului Audiovizualului au fost aprobate în primă lectură pe 7 iulie 2016, <http://parlament.md/SesiuniParlamentare/%C5%9Eedin%C5%A3eplenare/tabid/128/SittingId/2332/language/ro-RO/Default.aspx>.

³¹ <http://www.parliament.md/Actualitate/%C3%8Embun%C4%83t%C4%83%C8%9Birealegisla%C8%9Bieimassmedia/tabid/255/language/ro-RO/Default.aspx>.

legislația conexă și l-a expus consultărilor publice.³² Scopul proiectului, potrivit autorilor, este consolidarea capacităților instituționale și funcționale ale CNPDCP. Legislația conexă anexată la proiect transpune de facto Legea nr. 133/2011 cu privire la protecția datelor cu caracter personal într-o nouă versiune.

Reforma CNPDCP este una ambițioasă. În același timp, aceasta trezește mai multe îngrijorări deoarece oferă autorității responsabile de asigurarea protecției datelor cu caracter personal competențe foarte largi fără asigurarea unei contrabalante de control a activității acesteia (*checks and balances*). Mai mult, oportunitatea amendamentelor ce țin de unele atribuții ale CNPDCP este cel puțin discutabilă. Centrul își propune să devină unica autoritate a statului investită cu dreptul de a supraveghea respectarea principiilor de protecție a datelor și de investigarea a respectării principiilor de protecție a datelor personale. Aceste competențe implică posibilitatea de a colecta informații și interveni în activitatea activității autorităților publice și agenților economici fără necesitatea unei proceduri de control judiciar pentru verificarea legalității măsurilor de investigație a potențialelor încălcări. Modificările proiectului impun rigori care depășesc obiectivul stabilit de către autori în nota informativă, deoarece propun inclusiv modificarea competențelor unor autorităților judiciare (CSJ și CSM) în partea ce ține de anonimizarea/depersonalizarea hotărârilor judecătorești. Toate aceste modificări necesită o atenție și analiză minuțioasă.

Este imperios necesară consultarea pe larg a proiectului de lege cu reprezentanții autorităților publice, sistemului judiciar și organizațiilor societății civile și reprezentanții mass media până la demararea procedurilor de înregistrare a proiectului. În luna Octombrie, inițiativele CNPDCP deja au fost avizate negativ de către CSM.³³ În aceeași perioadă, proiectul legii a fost avizat de un expert al Consiliului Europei care la fel a formulat un șir de recomandări de îmbunătățire a proiectului. Din cauza curenților incluse în proiectele de lege elaborate de CNPDCP, acțiunii s-a acordat calificativul „în curs negativ”.

Acțiunea	Termen	Etapa
3.4. Parlamentul va asigura elaborarea Strategiei privind dezvoltarea mass-media	Decembrie	În curs pozitiv

Elaborarea Strategiei privind dezvoltarea mass-media ține de responsabilitatea subgrupului 4, care este parte componentă a grupului de lucru pentru îmbunătățirea legislației mass-media, creat pe 13 iunie 2017 prin dispoziția președintelui Parlamentului³⁴. În lipsa unor documente similare anterioare, procesul de elaborare a strategiei a decurs mai lent, însă la momentul scrierii acestui raport, subgrupul 4 a elaborat un prim proiect al Strategiei. Odată elaborat, proiectul Strategiei urmează a fi prezentat Grupului de lucru pentru aprobare și publicat pe pagina web a Parlamentului.

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

³² A se vedea proiectele de lege plasate pe pagina oficială CNPDCP: http://datepersonale.md/md/transp_consult/.

³³ A se vedea hotărârile CSM nr. 694/695-31 din 31 Octombrie, disponibile la: <http://www.csm.md/files/Hotaririle/2017/31/694-31.pdf>, <http://www.csm.md/files/Hotaririle/2017/31/695-31.pdf>.

³⁴ <http://www.parliament.md/LinkClick.aspx?fileticket=Ng5cNgqf4yM%3d&tabid=255&language=ro-RO>.

3.5. Parlamentul va asigura elaborarea Strategiei privind dezvoltarea societății civile	Decembrie	În curs negativ
--	------------------	------------------------

Noua strategie privind dezvoltarea societății civile (2017 – 2020) a fost elaborată pe parcursul anilor 2016 - 2017. Prioritățile noului document strategic continuă eforturile demarate în cadrul realizării strategiilor precedente de dezvoltare a societății civile, fiind reflectate organic cele trei direcții de dezvoltare: participarea societății civile în procesul decizional, durabilitatea financiară a sectorului precum și dezvoltarea spiritului civic active și a voluntariatului. Proiectul noii strategii a fost elaborat în mod participativ de către un grup de lucru intersectorial (divizat în trei subgrupuri de lucru conform obiectivelor generale ale Strategiei) cu sprijinul și implicarea organizațiilor societății civile, partenerilor de dezvoltare, Guvernului și Parlamentului. În această parte, procesul de elaborare al documentului a constituit un exemplu de bună practică de implicare a societății civile în procesul decizional.

În luna martie 2017, proiectul strategiei și toate recomandările asupra conținutului în urma consultărilor publice au fost prezentate Parlamentului. Potrivit estimărilor grupurilor de lucru, Proiectul finalizat urma să fie înregistrat la începutul sesiunii de primăvară a anului 2017. Din luna mai 2017 participanții în cadrul subgrupurilor de lucru nu au mai fost informați la ce etapă se află proiectul strategiei. Versiunea finală a proiectului nu a fost înregistrată în Parlament. Totuși, la 30 Noiembrie 2017, Parlamentul a anunțat organizarea unei ședințe de lucru finală pentru definitivarea documentului.³⁵ Tergiversarea adoptării Strategiei societății civile implică mai multe riscuri, în principal, necesitatea revizuirii termenelor de implementare propuse inițial, odată cu expirarea termenului de implementare în 2017. Din aceste considerente, acțiunii îi este atribuit calificativul „în curs negativ”. Acesta va fi modificat în funcție de conținutul final al Strategiei adoptate.

Acțiunea	Termen	Etapa
3.6. Parlamentul va adopta Hotărârea cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului (PNADO) pentru anii 2017-2021	Decembrie	În curs pozitiv

Ministerul Justiției este instituția responsabilă pentru definitivarea proiectului hotărârii Parlamentului privind aprobarea Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului (PNADO) pentru anii 2017-2021. PNADO este un document de politici de nivel național elaborat de un Grup de lucru format din reprezentanți ai autorităților publice centrale, reprezentanți ai societății civile și partenerilor de dezvoltare, care au respectarea drepturilor omului drept priorități de activitate. Prin Ordinul ministrului justiției nr.1056 din 18 noiembrie 2016 a fost creat Grupul de Lucru în scopul elaborării PNADO.

Datorită complexității procesului de elaborare a acestuia, grupul de lucru a fost divizat în 5 subgrupuri de lucru tematice, instituite în funcție de domeniile de intervenție și reieșind din caracterul recomandărilor formulate prin mecanismele internaționale de monitorizare a drepturilor omului. Prin scrisoarea nr.07/6550 din 20 iunie 2017, Ministerul Justiției a remis spre avizare/consultări publice³⁶ cu instituțiile naționale și societatea civilă. În contextul remanierilor instituționale care au avut loc în contextul reformei administrației publice centrale, Ministerul Justiției prin scrisoarea nr. 07/11482 din 16 octombrie 2017 a solicitat reavizarea proiectului PNADO conform noilor competențe și atribuții instituționale.

³⁵ A se vedea anunțul Parlamentului: <http://www.parlament.md/TRANSPAREN%C8%9AADECIZIONAL%C4%82/Reuniunidelucru/tabid/106/Id/28/language/ro-RO/Default.aspx>.

³⁶ Disponibil la: <http://www.justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=192> (nr.410)

La 31 octombrie 2017³⁷ proiectul Hotărârii Parlamentului cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2018-2022 (PNADO) a fost remis spre examinare Guvernului. Astfel, reieșind din procesul tergiversat de elaborare a proiectului au fost revizuite termenele de implementare a PNADO. La această etapă, parcursul acțiunii nu trezește îngrijorări, însă nu ne putem pronunța cu privire la conținutul textului proiectului, reieșind din faptul că sinteza recomandărilor recepționate în cadrul consultării publice și rezultatele expertizelor nu au fost făcute publice, însă calificativul „în curs pozitiv” se acordă pentru transmiterea spre aprobare de către Guvern. Acesta poate fi modificat ulterior în funcție de conținutul documentului.

Acțiunea	Termen	Etapa
3.7. Parlamentul va crea o comisie specială pentru control și supraveghere a progresului în lupta împotriva traficului de ființe umane	Octombrie	În curs pozitiv

Conform informației oferite de Parlament, la 18 octombrie curent³⁸, subiectul prevenirii și combaterii traficului de ființe umane (TFU) a fost discutat pe platforma de control parlamentar asupra implementării legislației în domeniul prevenirii și combaterii traficului de ființe umane. Ședința a avut drept scop inițierea exercitării controlului parlamentar asupra implementării legislației în domeniul prevenirii și combaterii TFU. Aceasta a fost prezidată de Președintele Parlamentului, cu participarea deputaților din Comisiile de profil, președintele, vicepreședinții și alți membri ai Comitetului național pentru combaterea TFU și partenerii de dezvoltare. În cadrul ședinței au fost enunțate realizările și provocările din domeniu, atât pe segmentul investigării și urmăririi penale a cauzelor de TFU, cât și pe segmentul prevenirii TFU, asistenței și protecției victimelor, potențialelor victime și martori ai TFU, asupra cărora urmează să se atragă o atenție deosebită.

La fel, prin scrisoarea Secretariatului Parlamentului din 03 noiembrie 2017, am fost informați că printr-o dispoziție a Președintelui Parlamentului din 01 noiembrie 2017, a fost creată Platforma parlamentară de control parlamentar asupra executării Legii privind prevenirea și combaterea traficului de ființe umane și acțiunilor realizate în acest domeniu.

În pofida faptului că această dispoziție a Președintelui Parlamentului, până la 22 noiembrie 2017, nu este disponibilă publicului, acțiunii 3.7. s-a acordat calificativul „în curs pozitiv”, reieșind din faptul că o asemenea comisie/platformă s-a întrunit într-o primă ședință de lucru.

În același timp, menționăm faptul că acțiunea în cauză este de natură tehnică și simplistă și nu este clară includerea ei într-un asemenea document, atât timp cât aceasta a fost formulată și se interpretează de autorități strict referitor la crearea comisiei, fără vreun impact specific.

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

³⁷ Disponibil la: <http://www.justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=230> (nr.196)

³⁸ Disponibil la: <http://www.antitrafic.gov.md/libview.php?l=ro&idc=94&id=1000&t=/Presa/Stiri-si-Evenimente/Crearea-platformei-de-control-parlamentar-asupra-implementarii-legislatiei-in-domeniul-prevenirii-i-combaterii-trafficului-de-fiinte-umane>

3.8. Guvernul va aproba Hotărârea cu privire la aprobarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anii 2017-2022 și a Planului de acțiuni pentru anii 2017-2022	Decembrie	În curs pozitiv
---	------------------	------------------------

Secretariatul Permanent al Comitetului național pentru combaterea traficului de ființe umane de pe lângă Cancelaria de Stat este responsabil pentru coordonarea activităților în vederea definitivării proiectului Hotărârii de Guvern cu privire la aprobarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anii 2017-2022 și a Planului de acțiuni privind pentru anii 2017-2022.

La 18 ianuarie 2017³⁹ a fost inițiată procedura de consultare publică a proiectului respectiv. Însă, conform informației furnizate de către Secretariatul Permanent al Comitetului național pentru combaterea traficului de ființe umane, în contextul reformei Guvernului din 2017, a fost imposibilă definitivarea proiectului. Respectiv se preconizează elaborarea unei noi Strategii deja pentru anii 2018-2023 și a Planului de acțiuni pentru - 2018-2023 cu înaintarea pentru promovare de către MAEIE.

În prezent și până la 31 decembrie 2017, activitatea de domeniu se desfășoară în baza unui Set de măsuri privind realizarea acțiunilor prioritare în domeniul prevenirii și combaterii traficului de ființe umane⁴⁰, aprobat prin indicația Prim-ministrului nr. 24-04-6083 din 04.08.2017.

Acțiunii 3.8. se acordă calificativul „în curs pozitiv”, reieșind din faptul că proiectul dat a fost anterior supus consultărilor publice, precum și reieșind din faptul că este planificată elaborarea unei noi Strategii pentru anii 2018-2023. Acest calificativ poate fi modificat în funcție de conținutul, termenii și modalitatea de promovare a proiectului respectiv.

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

Proiectul Hotărârii Guvernului „Privind aprobarea Planului de acțiuni pentru anii 2017-2020 pentru implementarea Strategiei de consolidare a relațiilor interetnice în Republica Moldova pentru anii 2017-2027”⁴¹ a fost elaborat de Biroul Relații Interetnice și adoptat de Guvern la 15 noiembrie 2017.

Planul de acțiuni vine să faciliteze implementarea Strategiei de consolidare a relațiilor interetnice în Republica Moldova, adoptată de Guvern la 30 decembrie 2016. Planul de acțiuni prevede, printre altele, elaborarea unui studiu pentru fezabilitatea creării unei instituții publice pentru predarea limbii române pentru populația alolingvă adultă, elaborarea studiului privind configurarea opțiunilor de ratificare a Cartei Europene a Limbilor Minoritare sau Regionale și impactul legislativ, elaborarea cadrului legal pentru asigurarea dreptului minorităților naționale de

³⁹ Disponibil la: <http://antitrafic.gov.md/libview.php?!=ro&idc=101&id=845&t=/Transparenta/ANUNT-privind-initierea-procesului-de-consultare-a-proiectului-Hotararii-de-Guvern-cu-privire-la-aprobarea-Strategiei-naționale-de-prevenire-si-combatere-a-trafficului-de-ființe-umane-pentru-anii-2017-2022-a-Planului-de-actiuni-privind-realizarea-Strategiei-naționale-de-prevenire-si-combatere-a-trafficului-de-ființe-umane-pentru-anii-2017-2019-a-Tabelului-prevederilor-Conventiei-Consiliului-Europei-privind-lupta-impotriva-trafficului-de-ființe-umane-si-a-altor-instrumente-internationale-ratificate-de-catre-Republica-Moldova-si-a-indicatorilor-de-monitorizare-a-acestor-prevederi>

⁴⁰ Disponibil la: <http://antitrafic.gov.md/libview.php?!=ro&idc=101&id=963&t=/Transparenta/Set-de-masuri-privind-realizarea-actiunilor-prioritare-in-domeniul-prevenirii-i-combaterii-trafficului-de-ființe-umane-pana-la-31-decembrie-2017>

⁴¹ Disponibil la: <http://www.bri.gov.md/index.php?pag=proiecte&opa=view&id=84&start=&>

a învăța limba lor și la educație în limba lor în conformitate cu art. 10 alin. (1) și (2) din Codul Educației al Republicii Moldova, precum și acțiuni de instruire a societății civile, mass-media și a Consiliului Coordonator al Audiovizualului privind prevenirea și contracararea cazurilor de discriminare și instigare la ură interetnică etc.

Având în vedere conținutul proiectului Planului de acțiuni, acțiunii 3.9. se acordă calificativul „realizat fără rezerve”. Acesta poate fi modificat în funcție de textul final al Hotărârii Guvernului publicat în Monitorul Oficial.

Recomandări:

- Guvernului și CNPDCP - asigurarea consultării pe larg a proiectelor de lege cu privire la reforma în domeniul protecției datelor cu caracter personal, cu reprezentanții autorităților publice, sistemului judiciar și organizațiilor societății civile și reprezentanții mass media până la demararea procedurilor de înregistrare a proiectului de lege la Parlament.
- Ministerului Justiției - îmbunătățirea proiectului de lege nr. 450 privind revizuirea cadrului normativ privind nediscriminarea și asigurarea egalității, inclusiv prin introducerea competențelor CPPEDAE de a sesiza Curtea Constituțională și de a aplica direct sancțiuni contravenționale;
- Parlamentului - urgentarea inițierii procesului de adoptare a Strategiei de dezvoltare a societății civile;
- Secretariatului Permanent al Comitetului național pentru combaterea traficului de ființe umane și Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene – urgentarea inițierii procesului de elaborare și consultare publică a proiectului unei noi Strategii naționale de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anii 2018-2023 și a Planului de acțiuni pentru - 2018-2023.

4. Guvernanță în sectorul financiar-bancar

Sinteza progresului general

Din cele 8 acțiuni monitorizate, 2 au fost realizate fără rezerve, 5 sunt în curs pozitiv de realizare și 1 în curs negativ de realizare.

Criza bancară și fraudele de proporții din ultimii ani impun practic nevoia unei noi abordări asupra reglementării sistemului financiar național și a modului în care acesta contribuie la susținerea activității economice. După acțiunile imediate de stabilizare din anii 2015/2016 un amplu proces de recuperare și redresare fost demarat, proces care la moment este orientat spre trei direcții distincte: (i) reformarea sectorului bancar; (ii) ameliorarea legislației în sectorul financiar nebanca și (iii) ajustarea cadrului general de raportare financiară. Totodată, aceste acțiuni nu pot fi realizate altfel decât în concordanță cu angajamentele asumate odată cu semnarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, a celor asumate în cadrul Memorandumului cu Fondul Monetar Internațional (FMI) și în corelație cu cele mai moderne și bune practici internaționale în domeniu.

Foaia de parcurs privind agenda de reforme prioritare propune o serie de acțiuni ce urmează a fi realizate până la finele anului 2017. Acestea au drept scop primordial deblocarea situației vis-à-vis de achiziționarea unor pachete de acțiuni la cele mai mari bănci din sector și la unele companii de asigurări, armonizarea unor acte legislative în concordanță cu Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere⁴² sau impulsivarea procesului de investigare a fondurilor deturnate din mai multe bănci comerciale. Din cele 8 acțiuni propuse, marea majoritate sunt la o etapa avansată de realizare, totuși, o activizare a procesului de dezbateri parlamentare este necesară în vederea adoptării actelor legislative propuse în termenii stabiliți.

În același timp, deși una din acțiuni presupune controlul statului asupra procesului de investigare a fraudelor bancare și recuperării activelor fraudate, la trei ani distanță de la acest episod ancheta privind persoanele implicate și jurisdicțiile în care au fost transferați banii nu prezintă careva rezultate concludente și clare. Chiar dacă sunt în derulare anchete atât pe plan intern cât și extern, procesul derulează destul de lent, fapt ce lasă loc de speculații și interpretări în ceea ce privește dorința reală a autorităților de a face lumină în acest caz de interes sporit pentru societate.

Sinteza acțiunilor individuale

Acțiunea	Termen	Etapa
4.1. Parlamentul va adopta noua lege privind activitatea băncilor	Noiembrie	Realizat fără rezerve

Odată cu semnarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, Republica Moldova s-a angajat să se conformeze normelor europene din domeniul financiar-bancar. Astfel, una din cele mai importante etape ține de transpunerea în legislația națională a prevederilor Standardelor Basel III în materie de licențiere, reglementare și supraveghere bancară. În acest context, a fost elaborat și adoptat proiectul Legii privind activitatea băncilor, act legislativ ce urmează să

⁴² Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova–Uniunea Europeană în perioada 2017–2019, <http://dcfta.md/uploads/0/images/large/plan-de-actiuni-ro.pdf>

substituie integral prevederile Legii instituțiilor financiare⁴³. Astfel, în primul rând, Legea privind activitatea băncilor nu este altceva decât realizarea unor angajamente asumate de țara noastră, și anume transpunerea pe plan național a prevederilor cadrului normativ european în materie de legislație bancară - pachetul „Capital Requirement Directive IV” (CRD IV), care la rândul său asigură transpunerea prevederilor Basel III. În al doilea rând, acest act normativ urmărește consolidarea cadrului legislativ aplicabil băncilor nu doar în procesul de supraveghere prudentțială, în special, capitalul, managementul riscurilor sau calitatea activelor, ci merge mult mai departe la aspecte ce țin de guvernanta corporativă, regimul sancțiunilor sau calitatea acționarilor și a managerilor, elemente care de altfel s-au dovedit a fi problematice în țara noastră. Nu în ultimul rând, noile cerințe urmăresc îmbunătățirea capacității sectorului bancar de a absorbi șocurile și eventualele pierderi, printr-o gestiune superioară a riscurilor și în condițiile unei guvernante corporative solide.

Totodată, prin intermediul instrumentelor de supraveghere și responsabilizare, legea urmărește și prevenirea eventualelor noi fraude sau acțiuni manipulatorii în sectorul bancar. Nu mai poate fi admis ca riscurile excesive asumate de bănci, pierderile cauzate de fraude sau cele generate de calitatea proastă a managementului să fie puse pe umerii plătitorilor de taxe. Nevoia responsabilizării băncilor, managerilor și acționarilor pentru activitatea ce o desfășoară și rezultatele ce le generează este o abordare comună la nivel mondial, iar Republica Moldova nu mai poate rămâne pe dinafară. În aceste condiții, un nou cadru legislativ care să reglementeze sectorul bancar este poate o speranță că evenimente precum cele din 2014-2015 nu se vor mai repeta, or legea veche, Legea instituțiilor financiare, ajustată de zeci de ori, și-a demonstrat limitele și nu mai poate garanta un mediu bancar sănătos.

Chiar și așa, responsabilitatea evenimentelor din perioada crizei nicidecum nu poate fi pusă pe seama cadrului normativ existent la acel moment, ci mai degrabă pe modul de aplicare și implementare a acestuia. Astfel, nici o lege cât de bună nu ar părea nu poate garanta că evenimente ca cele ce au declanșat criza nu se vor repeta, fapt ce presupune existența unei voințe reale de respectare și aplicare a cadrului legal.

În cele din urmă, ținând cont că actul normativ votat în lectură finală transpune cele mai noi și bune practici europene aferente activității bancare fără ca acestea să fie denaturate, și datorită faptului că procesul de adoptare a fost finisat în termenii stabiliți cu asigurarea unui consens larg a părților interesate, constatăm că acțiunea dată a fost realizată fără rezerve.

Acțiunea	Termen	Etapa
4.2. Parlamentul va adopta pachetul de legi de modificare și completare a legislației (legislația conexă), în conformitate cu noua lege privind activitatea băncilor	Decembrie	În curs pozitiv

Odată cu adoptarea noii legi privind activitatea băncilor, o serie de acte normative și legislative conexe activității bancare necesită a fi ajustate pentru aducerea acestora în concordanță. În acest sens, BNM a elaborat proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Acțiunea dată apare ca o necesitate de racordare a cadrului normativ conex de activitate a băncilor la noile noțiuni stipulate în noua lege bancară. Astfel urmează a fi aduse modificări și completări unor acte legislative precum Legea cu privire la BNM⁴⁴, Legea privind redresarea și rezoluția băncilor⁴⁵, Legea privind societățile pe acțiuni⁴⁶, etc. Procesul de

⁴³ Legea instituțiilor financiare Nr. 550 din 21.07.1995.

⁴⁴ Legea Nr. 548 din 21.07.1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei.

⁴⁵ Legea Nr. 232 din 03.10.2016 privind redresarea și rezoluția băncilor.

consultare de către persoanele, autoritățile și instituțiile publice interesate a demarat în luna august 2017, ulterior proiectul urmând a fi definitivat și remis Guvernului spre aprobare și promovare către Parlament. Totodată, ținând cont că termenul de realizare a fost stabilit drept luna decembrie curent, iar legea privind activitatea băncilor urmează a intra în vigoare începând cu luna ianuarie 2018, constatăm că este imperativ ca acțiunea dată să fie realizată până la finele lunii decembrie curent.

Acțiunea	Termen	Etapa
4.3. Parlamentul va adopta Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Legii privind piața de capital, Legii instituțiilor financiare) (care vizează înstrăinarea acțiunilor bancare)	Noiembrie	În curs pozitiv

Rezultatele crizei bancare din 2014 – 2015 redate prin masivele fonduri deturnate și imposibilitatea responsabilizării imediate a autorilor, au adus în prim plan modul în care sunt deținute o mare parte din societățile calificate ca entități de interes public, în special bănci și companii de asigurări. Deși teoretic predomină așa-ziii investitori străini, mare parte din acționari sunt de fapt persoane naționale care și-au disimulat proprietatea prin jurisdicții off-shore sau în spatele unor persoane fictive care nu corespund cerințelor actuale în materie de transparență, reputație și calitate financiară. Astfel, având în vedere situația privind acționariatul la mai multe bănci și pentru a debloca procesul de înstrăinare a acțiunilor bancare propuse spre vânzare, a fost înregistrată inițiativa legislativă de modificare și completare a Legii privind piața de capital⁴⁷ și a Legii privind instituțiile financiare.

Prin acest act legislativ se urmărește consolidarea prerogativelor Comisiei Naționale a Pieței Financiare (CNPF) aferente gestionării riscurilor ce țin de anularea, emiterea și vânzarea acțiunilor deținute cu nerespectarea cerințelor privind calitatea acționariatului în capitalul băncilor. Odată adoptat, va fi pusă în aplicare o procedură coerentă de vânzare a acțiunilor noi emise de către bancă, care determină expres criteriile de stabilire a prețului acțiunilor expuse spre vânzare, termenele de vânzare și condițiile de prelungire a acestora, precum și modul de compensare a foștilor acționari. Aceste ajustări legislative tind să înlăture obstacolele înregistrate în cazul pachetelor de acțiuni a mai multor bănci (B.C. Moldindconbank, B.C. Moldova-Agroindbank) scoase la vânzare, dar pentru care nu sunt întrunite toate condițiile care pot determina atragerea investitorilor strategici de bună calitate. Totodată, în cadrul acțiunii 4.5. din prezenta Foaie de parcurs este propus un concept similar și pentru domeniul asigurărilor.

La moment, proiectul de lege a fost supus dezbaterilor în cadrul comisiilor parlamentare fiind așteptată prezentarea acestuia în ședința plenară a Parlamentului. Totodată, ținând cont de termenul restrâns rămas pentru realizarea acțiunii date, și faptul că nu au fost finalizată toată procedura de adoptare legislativă, constatăm necesitatea activizării procesului dat în vederea realizării acesteia în termenii stabiliți.

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

⁴⁶ Legea Nr. 1134 din 02.04.1997 privind societățile pe acțiuni

⁴⁷ Legea Nr. 171 din 11.07.2012 privind piața de capital

4.4. Parlamentul va adopta Legea cu privire la organizațiile de creditare nebancaară	Decembrie	În curs pozitiv
---	------------------	------------------------

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

Cu toate că volumul creditelor acordate de băncile autohtone a scăzut cu mai mult de 10% în ultimii 2 ani, volumul de finanțare acordat prin intermediul instituțiilor financiare nebancaare a înregistrat un trend opus, respectiv o creștere de cel puțin 30%. Aceste evoluții determină o pondere a împrumuturilor nebancaare de circa 20% în totalul finanțării acordate de sistemul financiar, dublul nivelului înregistrat înaintea crizei.

Totodată, având în vedere și interconexiunea celor două sectoare și din perspectiva menținerii stabilității financiare, este importantă stabilirea clară a rolului CNPF nu doar în ceea ce privește „monitorizarea” sectorului financiar nebancaar, dar și „supravegherea” efectivă a acestuia. De asemenea, ținând cont de diversitatea mecanismelor de împrumut (microcreditare, activitate de leasing, asociații de împrumut) pentru uniformizarea cadrului de reglementare și supraveghere este propusă noțiunea de „organizații de creditare nebancaară”.

Astfel, în vederea atingerii acestor obiective, pe parcursul anului 2017, CNPF a revizuit proiectul de lege privind organizațiile de creditare nebancaară propus anterior, precum și întreg procesul de consultare și avizare, astfel încât la moment, noul proiect de lege a întrunit în final consensul celor implicați, proiectul fiind aprobat de Guvern și promovat spre dezbatere și adoptare Parlamentului.

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

Proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 407 din 21.12.2006 cu privire la asigurări urmărește completarea articolului 29 din lege ce se referă la participațiile calificate (acționari semnificativi sau persoane care exercită o influență semnificativă asupra administrării asiguratorului/reasiguratorului). Astfel, completările aduse vin să ofere reglementări exhaustive și detalii privind etapele și procedura de anulare, emitere și vânzare a participațiilor deținute cu nerespectarea cerințelor privind calitatea acționariatului în capitalul asiguratorului/reasiguratorului. Totodată, Legea cu privire la asigurări se completează cu prevederi similare celor din Legea instituțiilor financiare, conform cărora persoanele față de care s-au dispus măsurile restrictive nu mai pot deține, direct sau indirect, noi acțiuni ale asiguratorului/reasiguratorului respectiv precum și în alți asiguratori/reasiguratori. Proiectul de lege a fost aprobat de Guvern (HG nr.656 din 23.08.2017), și ulterior adoptat în lectură finală în cadrul ședinței din 23 noiembrie 2017.

Totodată, deși procesul de îmbunătățire a legislației aferente sectorului de asigurări este unul

activ prin aducerea de amendamente periodice la legea de bază, constatăm că pentru realizarea unei reforme veritabile și unei dezvoltări accelerate este nevoie de elaborarea unei legi noi care să înglobeze cele mai bune și noi practici în domeniul dat (ex. mecanism de redresare și rezoluție, instrument de responsabilizare efectivă a managerilor și acționarilor etc.). Astfel, în perspectiva unei reforme mai ample a cadrului legislativ ce reglementează piața asigurărilor, aceasta trebuie să se înscrie în logica implementării angajamentelor asumate odată cu semnarea AA, în special implementarea regimului Solvency II în activitatea de asigurare.

Acțiunea	Termen	Etapa
4.6. Parlamentul va adopta noua Lege a contabilității, ce transpune Directivele UE 2017-2022	Decembrie	În curs pozitiv

Pentru asigurarea transpunerii Directivei 2013/34/EU Ministerul Finanțelor a elaborat proiectul unei noi legi a contabilității. Acesta are drept obiectiv stabilirea cadrului juridic, cerințelor generale și mecanismului de reglementare al contabilității și raportării financiare în Republica Moldova conform normelor și practicii UE. Proiectul Legii contabilității a fost aprobat de Guvern în cadrul ședinței din 8 iunie 2017 (HG nr. 457 din 21.06.2017) și remis Parlamentului către dezbateri și adoptare. Ulterior, acest proiect a fost votat în primă lectură la ședința Parlamentului din 13 iulie 2017.

Acțiunea	Termen	Etapa
4.7. Parlamentul va adopta noua Lege privind auditul situațiilor financiare, ce transpune Directivele UE	Decembrie	În curs pozitiv

Odată cu semnarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, Republica Moldova și-a asumat angajamentul de a transpune în legislația națională prevederile acquis-ului comunitar în domeniul raportării financiare corporative. Pentru realizarea acestui angajament în domeniul auditului situațiilor financiare, urmează a fi transpusă Directiva 2006/43/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 17 mai 2006 privind auditul legal al conturilor anuale și al conturilor consolidate. În acest sens, Ministerul Finanțelor a elaborat Proiectul Legii privind auditul situațiilor financiare, proiect ce are drept obiectiv stabilirea cadrului juridic privind organizarea auditului de către entitățile de audit, reglementarea exercitării profesiei de auditor, precum și cerințe specifice auditului entităților de interes public, conform normelor și practicii UE. Proiectul de lege a fost aprobat de Guvern (HG nr.792 din 11.10.2017) și ulterior votat în primă lectură la ședința Parlamentului din 2 noiembrie curent.

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

Criza bancară din 2014 – 2015 care a avut la bază delapidarea unor fonduri masive prin intermediul mai multor bănci comerciale, a generat consecințe grave de imagine asupra mediului bancar și intensificarea unor deficiențe ale mecanismului general de intermediere financiară. În pofida unor anchete demarate atât pe plan intern cât și pe plan extern, investigațiile privind furtul miliardului și recuperarea banilor deturnați până la moment nu prezintă rezultate cu adevărat tangibile. Astfel, deși mai multe dosare răsunătoare au sunt instrumentate (ex. dosarul Filat, Platon, Șor) persoane acuzate expres de implicare în activitățile date nu au fost încă condamnate, iar recuperarea fondurilor fraudate are loc doar din perspectiva lichidării celor trei bănci (B.C. Banca de Economii, B.C. Banca Socială și B.C. Unibank) și comercializării activelor deținute de acestea. Totodată, pentru identificarea mecanismelor care au generat fraudă și dezvoltarea parteneriatelor de lucru cu autoritățile internaționale a fost prelungit contractul cu compania de investigații Kroll, acțiunile căreia sunt orientate în extern spre identificarea activelor cumpărate cu mijloace frauduloase și recuperarea lor ulterioară prin procese legale. Astfel, din notele informative emise periodic constatăm că a existat un grup semnificativ de companii, care au organizat în mod concertat o schemă de fraudare a mai multor bănci prin intermediul contractării de credite dubioase. Detalii despre acest mecanism și persoanele implicate urmează a fi prezentate în cadrul raportului Kroll 2, raport care considerăm că trebuie făcut public în limitele în care cu adevărat nu prejudiciază mersul anchetei.

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

Mai mult ca atât, o serie de amendamente propuse la Codul penal, la cel de procedură penală sau la cel contravențional⁴⁸ ce presupun suspendarea executării pedepsei cu închisoarea pentru anumite infracțiuni bancare pun și mai mult la îndoială dorința responsabilizării celor vinovați. Astfel, în contextul așa zisei „îmbunătățiri substanțiale a climatului investițional, atragerii investițiilor străine și reducerii presiunii asupra mediului de afaceri din partea instituțiilor de forță” se propune un nou temei pentru liberarea de răspundere penală pentru 48 de infracțiuni, inclusiv infracțiunile din domeniul creditării și administrării bancare, infracțiunile ce țin de piața valorilor mobiliare, titlurile de valoare, încălcarea drepturilor acționarilor și a concurenței. De asemenea, se propune ca liberarea se aibă loc dacă infracțiunea a fost comisă pentru prima dată, persoana a reparat prejudiciul și a achitat în bugetul de stat dublul maximului amenzii prevăzute de Codul penal pentru infracțiunea respectivă. Liberarea de răspundere penală a persoanelor implicate în creditarea frauduloasă, administrarea deficientă a băncilor înseamnă în termeni concreți că persoanele vinovate de fraude bancare nu vor fi sancționate penal dacă vor plăti o sumă de bani în bugetul de stat. Introducerea acestor amendamente la momentul actual va îngreuna serios investigarea adecvată a fraudei bancare, or repercusiunile celor întâmplate sunt vizibile pe mai multe direcții și cu greu pot fi real cuantificate.

Recomandări:

⁴⁸ Proiectul legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative elaborat și promovat de Ministerul Justiției a fost plasat pe situl Ministerului pentru consultări la sfârșitul lunii octombrie curent, urmând a fi remis Guvernului pentru aprobare și avizare. http://www.justice.gov.md/public/files/transparenta_in_procesul_decizional/coordonare/2017/octombrie/PL311017.pdf

După acțiunile imediate de stabilizare a sectorului bancar din anii 2015/2016, procesul de reformă a sistemului financiar național continuă prin implementarea angajamentelor asumate odată cu semnarea Acordului de Asociere cu UE. Totodată, sunt consemnate eforturi în vederea asigurării cadrului juridic legal atragerii investitorilor străini strategici în băncile și companiile de asigurări aflate sub regim special de supraveghere sau administrare, acesta fiind și un element ce ar putea susține reformele demarate. În același timp, la trei ani distanță de la fraudarea sectorului bancar, investigațiile privind identificarea fondurilor deturnate și a persoanelor implicate rămân fără careva rezultate clare. Astfel, în vederea continuării ritmului de reforme în sectorul financiar, pentru perioada următoare încurajăm instituțiile implicate în acest proces să-și coreleze acțiunile și să-și consolideze eforturile pentru realizarea în termen a acțiunilor propuse. Pentru atingerea obiectivului dat susținem următoarele recomandări:

- Impulsionarea procesului legislativ în vederea realizării în termen a acțiunilor propuse pentru luna noiembrie – amendamente propuse la Legea cu privire la asigurări și Legea cu privire la piața de capital;
- Activizarea acțiunilor necesare funcționării eficiente a organismului național macroprudential (Comitetul Național de Stabilitate Financiară) și anume adoptarea Legii privind activitatea acestuia. În contextul unor acțiuni de reformă propuse ce adesea nu întrunesc consensul larg al tuturor instituțiilor implicate, acest organism reprezintă cea mai accesibilă platformă de dezbateri și identificare rapidă a soluțiilor;
- 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;
- Eliminarea oricăror tentative de modificare a legislației penale în contextul investigației fraudelor bancare. Liberarea de răspundere penală a persoanelor implicate în creditarea frauduloasă sau administrarea deficientă a băncilor va îngreuna serios investigarea adecvată a fraudei bancare precum și responsabilizarea celor vinovați.
- Asigurarea suportului (politic) necesar și implementării noilor acte normative și legislative adoptate în domeniul financiar-bancar, ceea ce ar asigura pe deplin atingerea dezideratului propus – un sistem financiar stabil care susține eficient activitatea agenților economici și a consumatorilor individuali.

5. Îmbunătățirea climatului investițional și a mediului de afaceri

Sinteza progresului general

Din cele 10 acțiuni monitorizate, 4 au fost realizate fără rezerve, 1 realizate cu rezerve, 1 în curs negativ de realizare, 3 în curs pozitiv de realizare și 1 nu este inițiată.

În perioada de referință au fost întreprinse un șir de acțiuni menite să faciliteze activitatea agenților economici. Astfel, printre principalele realizări sunt operarea unor amendamente la Codul Muncii, reducerea numărului de acte permissive, dar și aprobarea noii Legi privind energetica. În același timp, acțiunea ce ține de simplificarea procedurii de raportare a agenților economici nu a avut finalitatea scontată, întrucât cadrul normativ nu a suferit modificările prevăzute în lege. De cealaltă parte, mai multe acțiuni care implică eforturi susținute sunt deocamdată în proces de realizare, cum ar fi implementarea reformei instituționale în domeniul controlului de stat sau aprobarea legii cu privire la întreprinderea de stat și municipală. Alte acțiuni însă sunt doar la o etapă incipientă, fiind inițiată elaborarea amendamentelor la Legea achiziției publice și Legea cu privire la parteneriatul public-privat la nivel de instituții. Totodată, a fost elaborat proiectul de lege cu privire la eficiența energetică, care deși revoluționează în mod pozitiv măsurile de eficiență energetică trezește unele îngrijorări legate de asigurarea intereselor consumatorilor finali, identificarea resurselor financiare pentru renovarea sectorului rezidențial sau riscurile ce parvin din neimplementarea legislației conexe. Proiectul de lege este disponibil pe pagina Particip.gov.md, dar încă nu este publicat pe pagina Parlamentului, la categoria acte în proces de examinare. De asemenea, au fost adoptate o serie de măsuri necesare pentru lansarea construcției conductei Ungheni-Chișinău, selectarea companiei ce va construi infrastructura fiind preconizată pentru perioada noiembrie-decembrie.

Sinteza acțiunilor individuale

Acțiunea	Termen	Etapa
5.1. Parlamentul va adopta modificări și completări la Codul Muncii în vederea ajustării la cerințele moderne ale economiei de piață și îmbunătățirii mediului de afaceri și climatului investițional	Iulie	Realizat fără rezerve

Proiectul legii pentru modificarea și completarea Codului muncii al Republicii Moldova (nr. 154 – XV din 28.03.2003) a fost votat de către Parlament pe 24.07.2014.⁴⁹ Scopul modificărilor la Codul Muncii este de a îmbunătăți climatul investițional prin liberalizarea relațiilor contractuale dintre angajator și angajat. Printre principalele modificări se numără reducerea concediului suplimentar neplătit pentru îngrijirea copilului de la termenul de 6 ani la 4 ani, dreptul angajatului de a concedia salariatul chiar după o singură încălcare gravă a obligațiilor de muncă, precum și a concedia persoanele care au atins vârsta de pensionare, dar cu posibilitatea de a fi reangajate pe o perioadă determinată.

Amendamentele aduse la Codul Muncii sunt cauzate de recente evoluții pe piața muncii din Republica Moldova. Astfel, posibilitatea pentru femei de a beneficia de un concediu suplimentar neplătit pentru îngrijirea copilului pe un termen de 6 ani a dus la faptul că rata de ocupare a femeilor tinere a scăzut semnificativ în ultimii ani.⁵⁰ Astfel, reducerea termenului de concediu vine să stimuleze participarea mai activă a femeilor pe piața muncii.

⁴⁹ <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3824/language/ro-RO/Default.aspx>

⁵⁰ <http://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1177-reforma-concediu-copil>

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

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

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

Proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător a fost propus spre consultări publice la data de 2 februarie 2017⁵¹, iar ulterior a fost adoptat în lectură finală în ședința plenară din 21 septembrie 2017⁵².

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

Totodată, concomitent cu reglementările propuse pentru eficientizarea domeniului dat, este imperativă revizuirea și optimizarea proceselor existente la nivel instituțional ori în unele cazuri persistă tendința unor autorități de a include acte permissive noi, nefiind încă pregătite să aplice alte mecanisme moderne de supraveghere, colectare și schimb de informații.⁵³ Pentru contracararea fenomenului dat și nemijlocita atingere a dezideratului general este necesară o abordare sistematizată și standardizată a întregului proces de reglementare prin acte permissive, excluzând abordările/principiile discreționare ale fiecărei instituții în parte asupra aplicării diferitor criterii în identificarea situațiilor când acestea sunt necesare.

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

⁵¹ <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=3878>

⁵² <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3795/language/ro-RO/Default.aspx>

⁵³ Se constată o tendință continuă de multiplicare a actelor permissive din partea autorităților publice. Spre exemplu, în studiul efectuat în 2015 au fost identificate peste 416 acte permissive și licențe. În comparație cu anul 2011, prima versiune a Nomenclatorului conținea 273 de acte permissive și aproximativ 50 de licențe. Astfel în doar 4 ani numărul actelor permissive și licențelor a crescut cu aproximativ 100 acte.

5.3. Parlamentul va adopta proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (simplificarea procedurii de raportare a agenților economici – raport unic)	Iulie	Realizat fără rezerve
---	--------------	------------------------------

Proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative (implementarea raportului unic FSIC16 privind plățile salariale) a fost propus consultărilor publice⁵⁴ la 13.05.2016 și a fost aprobat în lectură finală la 30 iunie 2017 (Legea nr.123 din 07.07.2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative). Scopul documentului este de a simplifica procesul de raportare care se referă la plățile salariale și impozitele aferente, dar și unele aspecte privind relațiile de muncă, prin unificarea celor 5 rapoarte prezentate CNAM, CNAS și Serviciul Fiscal de Stat într-un singur raport care va fi administrat de Serviciul Fiscal de Stat.

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

Acțiunea	Termen	Etapa
5.4. Parlamentul va adopta pachetul de legi de implementare a reformei instituționale în domeniul controlului de stat al activității de întreprinzător	Iulie	În curs pozitiv

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

- Inspectoratul pentru Supraveghere Tehnică și a Inspectoratul pentru Protecția Mediului⁵⁵;
- Serviciul Vamal, Serviciul Fiscal de Stat, Agenția Navală, Autoritatea Aeronautică Civilă, Agenția Națională în Transporturi Auto⁵⁶;
- Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, Agenția pentru Supravegherea Pieței și Produselor Nealimentare și a Inspectoratul de Stat al Muncii⁵⁷.

Totodată, trebuie de menționat că deși cadrul normativ în privința creării, reorganizării sau optimizării acestor entități a fost adoptat⁵⁸, urmează a fi depuse eforturi susținute în sensul

⁵⁴ <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=3166>

⁵⁵ <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4104>

⁵⁶ <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4136>

⁵⁷ <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=3994>

⁵⁸ HG nr. 886 din 01.11.2017 cu privire la crearea Agenției pentru Supraveghere Tehnică, HG nr. 887 din 01.11.2017 cu privire la crearea Inspectoratului pentru Protecția Mediului, HG nr. 888 din 01.11.2017 cu privire la reorganizarea unor persoane juridice (vizează Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor și Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței), HG nr.

elaborării unui și de acte normative (noile Regulamente) sau alte acte normative care reglementează activitatea acestora. Astfel că, este important ca la etapa dată prevederile incluse în noile acte să nu contravină, sau să denatureze obiectivele trasate prin aprobarea amendamentelor la cadrul legal.

Acțiunea	Termen	Etapa
5.5. Parlamentul va adopta Legea cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală	Noiembrie	Realizat cu rezerve

Proiectul de lege privind întreprinderea de stat și întreprinderea municipală în redacția revizuită a fost aprobat în lectura a 2-a în cadrul ședinței plenare din 23 noiembrie 2017 examinat în prima lectură în cadrul ședinței plenare din 6 octombrie 2017⁵⁹ (redacția precedentă fiind respinsă în cadrul ședinței plenare din 3 noiembrie 2016). Documentul a fost plasat pe pagina web a Ministerului Economiei la data de 28 decembrie 2016, deși anunțul cu privire la inițierea elaborării proiectului nu se regăsește acolo.

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

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

Acțiunea	Termen	Etapa
5.6. Guvernul va modifica Hotărârea nr.875/2014 pentru aprobare Regulamentului privind monitoring-ul financiar al întreprinderilor de stat/municipale și al societăților comerciale cu capital integral sau majoritar public	Decembrie	În curs negativ

A fost elaborat un proiect de Hotărâre de Guvern cu privire la modificarea și completarea

889 din 01.11.2017 cu privire la optimizarea structurii și efectivului unor autorități cu funcții de control și supraveghere (vizează Inspectoratul de Stat al Muncii, Agenția Națională Transport Auto, Autoritatea Aeronautică Civilă, Agenția Navală, Agenția Națională de Asigurare a Calității în Învățământul Profesional, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, Agenția pentru Supraveghere Tehnică, Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței, Inspectoratul pentru Protecția Mediului, Agenției Naționale pentru Sănătate Publică).

⁵⁹ <http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3840/language/ro-RO/Default.aspx>

Hotărârii Guvernului nr. 875 din 21 octombrie 2014. Documentul în cauză a fost propus spre consultări publice pe site-ul Ministerului Finanțelor la data de 19 iulie 2017⁶⁰.

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

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

Acțiunea	Termen	Etapa
5.7. Parlamentul va adopta Legea privind Energetică, în conformitate cu recomandările Secretariatului Comunității Energetice	Noiembrie	Realizat fără rezerve

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

Noua lege abrogă Legea nr. 1525 din 1998 cu privire la energetică. În linii mari, legea corespunde recomandărilor formulate de către partenerii externi și societatea civilă menite să fortifice independența politică, funcțională și financiară a reglementatorului - ANRE. Parțial, independența funcțională este însă diminuată de faptul că regulamentul de activitate al ANRE trebuie să fie aprobat de către Parlament. Sunt concretizate atribuțiile ANRE de supraveghere a pieței energetice, promovarea competiției și contracararea monopolului, prin îndeplinirea legislației în domeniul concurenței. Noua lege introduce o practică mai inclusivă de evaluare a candidaților pentru funcția de directori ai ANRE. Astfel, legea prevede expres posibilitatea participării în calitate de membri observatori a reprezentanților UE, Comunității Energetice, precum și a experților din domeniul energetic.

Cu toate acestea, lipsește indicarea unui mecanism transparent pentru evaluare (etapa de interviu), crucial în procesul de selectare obiectivă a candidaturilor. De asemenea, criteriile

⁶⁰ <http://mf.gov.md/ro/content/modificarea-%C8%99i-completarea-hg-nr-875-din-21-octombrie-2014>

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

Acțiunea	Termen	Etapa
5.8. Guvernul va elabora și va prezenta Parlamentului proiectul legii cu privire la eficiența energetică	Decembrie	În curs pozitiv

Ministerul Economiei și Infrastructurii a propus proiectul de lege privind eficiența energetică pentru consultări publice pe 19 mai 2017. Proiectul de lege a fost elaborat în cadrul proiectului de asistență tehnică „Consolidarea capacităților Ministerului Economiei în domeniul eficienței energetice și energiei regenerabile”, finanțat de Agenția Suedeză pentru Cooperare Internațională și Dezvoltare (SIDA). Deși Guvernul a elaborat proiectul de lege și l-a consultat, acesta nu a fost încă inclus în lista actelor legislative aflate în examinare în Parlament.⁶¹

Noul proiect de lege înlocuiește cadrul legal existent în domeniul eficienței energetice (Legea nr.142 din 02.07.2010). Aceasta permite transpunerea prevederilor Directivei 2012/27/UE, care țintește îmbunătățirea aprovizionării cu energie, dezvoltarea durabilă a producției de energie, impulsivarea pieței serviciilor energetice și atenuarea efectelor nefavorabile asupra mediului. La prima vedere, odată adoptată noua legislație face posibilă stimularea măsurilor de eficiență energetică, identificarea unor instrumente operaționale și financiare adiționale și reînnoirea obligațiilor operatorilor de pe piața energetică. Legislația propusă vizează o serie de prevederi noi, precum: i) restructurarea cadrului instituțional anterior - crearea Institutului Național pentru Energie Sustenabilă (fuzionarea Agenției pentru Eficiență Energetică cu Fondul pentru Eficiență Energetică; ii) introducerea schemelor de obligații în domeniul eficienței energetice (“contribuții” de la operatori); iii) criteriile de eficiență energetică obligatorii în domeniul achizițiilor publice (cost-calitate-eficiență energetică); iv) îmbunătățirea auditurilor energetice și efectuarea obligatorie a auditului energetic, o dată la 4 ani, pentru întreprinderile mari, inclusiv pentru proiectele de eficiență energetică, realizat cu bani publici; v) ajustarea principiilor de raportare și a statisticii relevante (încălzire, răcire, cogenerare), aplicarea contractelor de performanță energetică etc. Mai mult ca atât, este propusă mobilizarea de resurse financiare pentru renovarea clădirilor din sectorul public și privat țară (“parcul de imobil național”), în baza unei strategii sectoriale pe termen lung. Un alt aspect pozitiv al proiectului de lege constituie angajamentul de a finanța măsuri de eficiență energetică cu impact social, de care să beneficieze grupurile social vulnerabile și care să diminueze sărăcia energetică.

Deși noul cadru legal urmărește îmbunătățirea instrumentelor de reducere a consumului de

⁶¹ Ultima verificare a paginii Parlamentului a fost efectuată pe 8 noiembrie 2017.

energie, unele prevederi ale acesteia trebuie recalibrate pentru asigurarea unui echilibru între interesele operatorilor de pe piață și ale consumatorilor finali. Prin urmare, este necesară regândirea “schemei de obligații” prin care operatorii vor putea include costul “contribuțiilor” în tarifele achitate de către consumatorii finali pentru distribuția de energie electrică și gaze naturale, dar la comercializarea de carburanți. Deși Analiza preliminară a impactului de reglementare a Ministerului Economiei și Infrastructurii menționează că “la prima etapă” și “nesemnificativ” vor fi afectați consumatorii, proiectului de lege le garantează operatorilor achitarea “contribuțiilor”, nelimitată în timp, din contul majorării tarifelor. La fel, lipsește o claritate cu privire la identificarea resurselor financiare pentru renovarea sectorului rezidențial, care spre deosebire de clădirile publice nu poate beneficia de resurse din fondul public. Alte obstacole majore pentru aplicarea viitoarei legi țin de realizarea necorespunzătoare a legilor conexe, precum Legea nr. 128 din 11 iulie 2014 privind performanța energetică a clădirilor, față de care Comunitatea Energetică și-a exprimat obiecții pentru că nu ar transpune sau ar transpune incorect legislația europeană (Directiva 2010/31/EC).⁶²

Acțiunea	Termen	Etapa
5.9. Guvernul va elabora și va prezenta Parlamentului proiectul legii privind modificarea Legii achizițiilor publice, Legii parteneriatelor public-private și a Legii companiilor prestatoare de servicii comunale (utilități)	Decembrie	În curs pozitiv

S-a inițiat procesul de elaborare a modificărilor la Legea achiziției publice pentru a transpune prevederile Directivei 2014/24/UE, precum și prevederile ce țin de achizițiile companiilor de utilități. S-a inițiat și procesul de modificare a Legii cu privire la parteneriatul public-privat.

Acțiunea	Termen	Etapa
5.10. Guvernul va asigura organizarea licitației pentru selectarea unui antreprenor general pentru construcția conductei de gaze pe traseul Ungheni-Chișinău	Decembrie	Neinițiată

Până în prezent, Parlamentul a votat pe 4 mai 2017 proiectul legii privind declararea utilității publice de interes național a lucrărilor de construcție a conductei de transport gaze pe direcția Ungheni – Chișinău (faza a II-a implementării proiectului “Conducta de interconectare a sistemului de transport). Totodată, autoritățile au primit proiectul tehnic al gazoductului Ungheni-Chișinău, care include punctele de trecere a drumurilor naționale, inclusiv centura de ocolire a orașului Chișinău. În luna octombrie 2017, urma să fie ratificate contractele de finanțare cu BEI și BERD, care însumează 93 mln. EUR. Partea română se află la o etapă mai avansată în construcția infrastructurii pe teritoriul său. Astfel, în septembrie 2017, au fost eliberate autorizațiile necesare pentru construirea conductelor de transport al gazelor naturale pe ruta Onești-Gherăști și Gherăști-Lețcani, care urmează să livreze gaze spre gazoductul Iași-Ungheni.

Autoritățile moldovene planifică să lanseze concursul pentru selectarea companiei de construcție a conductei Ungheni-Chișinău în perioada noiembrie-decembrie 2017. Între timp Agenția Proprietății Publice a anunțat privatizarea a 17 societăți pe acțiuni deținute de stat, inclusiv a ÎS

⁶² Energy Community, Secretariat urges Moldova to properly transpose the Energy Performance in Buildings Directive, 27 Octombrie 2017, <https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2017/010/30.html>

"Vestmoldtransgaz", creată în anul 2014, pentru a gestiona rețeaua de transport de gaze Iași-Ungheni. Valoarea întreprinderii atinge suma de 180 mln. lei (circa 9 mln. EUR), iar condițiile de privatizare ar viza angajamentul de a investi 93 de mil. EUR în următorii doi ani. Anterior, Ministerul Economiei și Infrastructurii a eliberat ÎS "Vestmoldtransgaz" certificatul de urbanism pentru proiectarea lucrărilor de construcție a conductei Ungheni – Chișinău. Privatizarea ÎS "Vestmoldtransgaz" coincide cu inițierea procesului de deschidere a unei reprezentanțe în Moldova de către compania românească "Transgaz", responsabilă de construcția conductelor Onești-Gherăști și Gherăști-Lețcani pe partea românească a gazoductului Iași-Ungheni. Din aceste considerente, este probabilă participarea Transgaz atât la privatizarea "Vestmoldtransgaz" cât și la construcția conductei Ungheni-Chișinău. Venirea investitorilor români în sectorul gazelor naturale din țară poate crea oportunități noi pentru avansarea proiectelor de infrastructură și interconectare. Dar autoritățile centrale trebuie să asigure condiții de transparență maximă și concurență echitabilă, indiferent de strategiile de privatizare selectate pentru obiectele de importanță strategică de pe piața gazelor naturale. În fine, autoritățile trebuie să decidă cât mai repede ce opțiune aleg pentru construcția conductei Ungheni-Chișinău: 1) folosirea resurselor obținute din privatizarea "Vestmoldtransgaz"; 2) valorificarea urgentă a împrumutului de la BERD și BEI; sau, 3) o variantă mixtă. Lipsa unei abordări clare în această privință poate afecta calendarul propus pentru demararea și finalizarea construcției conductei de care depinde securitatea energetică a țării după 2019.

Recomandări:

- Amendamentele recente la Codul Muncii sunt doar un prim pas în procesul de revizuire și liberalizare a acestui document. Un pas următor, deja inițiat, este elaborarea și adoptarea unui nou Cod. Totodată, procesul de elaborare a fost lansat fără a se cunoaște care sunt limitele liberalizării relațiilor de muncă, fiind planificat un proces participativ, dar fără un obiectiv definit din partea autorilor. Astfel, este recomandabil ca procesul de elaborare să se bazeze pe o analiză comparativă a legislației muncii care să stabilească limitele posibile de liberalizare a Codului Muncii în Republica Moldova;
- Asigurarea implementării efective a mecanismului Ghișeului unic în materie de acte permissive, în contextul aprobării noilor modificări la cadrul legal ce au vizat reducerea numărului acestora, în scopul facilitării activității de întreprinzător. Concomitent, este necesară o abordare sistematizată și standardizată a întregului proces de reglementare prin acte permissive, excluzând abordările/principiile discreționare ale fiecărei instituții în parte, asupra aplicării diferitor criterii în identificarea situațiilor când acestea sunt necesare.
- Urgentarea aprobării proiectelor de legi care au fost înaintate ce reglementează activitatea de control de stat a activității de întreprinzător, concomitent cu operarea modificărilor de rigoare la cadrul normativ aferent în sensul ralierei prevederilor și asigurării convergenței la obiectivele trasate prin aprobarea amendamentelor la cadrul legal.
- În contextul promovării noii legi privind întreprinderea de stat și întreprinderea municipală se consideră oportună amendarea cadrului normativ în sensul fortificării prevederilor în materie de transparență și guvernare corporativă conform celor mai bune practici internaționale.
- Elaborarea unui proiect de act normativ care să conțină prevederi cuprinzătoare aferente monitoringului financiar al întreprinderilor de stat/municipale și al societăților comerciale cu capital integral sau majoritar public care să reflecte atât recomandările CC (eventual noile prevederi ale noii legi privind întreprinderea de stat și întreprinderea municipală), cât și modificările survenite în modelul de gestionare a entităților cu capital de stat ca urmare a reformei administrației publice.
- Parlamentul trebuie să asigure transparență decizională la adoptarea noii legi privind eficiența energetică, prin consultări publice și implicarea largă a societății civile, în vederea

îmbunătățirii proiectului de lege și adresării îngrijorărilor privind afectarea intereselor consumatorilor finali, identificarea resurselor financiare pentru renovarea sectorului rezidențial și implementarea corespunzătoare a legislației conexe.

- Asigurarea unei transparențe maxime la selectarea companiei responsabile de construcția conductei de la Ungheni la Chișinău, cu implicarea observatorilor din partea UE și a Comunității Energetice și implementarea integrală a legislației în domeniul achizițiilor publice.

6. Agricultură și Siguranța alimentelor

Sinteza progresului general

Din cele două acțiuni monitorizate, ambele sunt în curs pozitiv de realizare.

Acțiunile incluse în acest capitol au drept scop îmbunătățirea infrastructurii calității din Republica Moldova, iar actele normative ce urmează a fi elaborate sunt benefice pentru siguranța consumatorilor. Din cauza faptului că aceste acțiuni sunt orientate pe termen lung, este greu de cuantificat efectele imediate ale actelor normative.

Sinteza acțiunilor individuale

Acțiunea	Termen	Etapa
6.1. Guvernul va elabora și va prezenta Parlamentului Legea cu privire la deșeurile de origine animalieră	Septembrie	În curs pozitiv

Legea trebuie să asigure respectarea cerințelor sanitar-veterinar privind colectarea, transportarea, depozitarea, prelucrarea, folosirea, plasarea pe piață și eliminarea subproduselor de origine animală nedestinate consumului uman. Un alt scop al documentului este diminuarea/eliminarea oricăror riscuri pe care le pot prezenta subprodusele de origine animală nedestinate consumului uman pentru sănătatea oamenilor sau animalelor. Prin adoptarea legii se va crea cadrul necesar pentru aplicarea Regulamentului nr. 1069/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 de stabilire a unor norme sanitare privind subprodusele de origine animală și produsele derivate care nu sunt destinate consumului uman și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1774/2002 (Regulament privind subprodusele de origine animală). „Proiectul de lege privind subprodusele de origine animală care nu sunt destinate consumului uman” a fost plasat public spre consultări pe 6 septembrie 2017. Pe data de 13 noiembrie 2017 a fost plasat spre consultări publice o versiune înnoită a documentului, ce are denumirea: „Proiectul de lege privind subprodusele de origine animală și produsele derivate care nu sunt destinate consumului uman”.

Acțiunea	Termen	Etapa
6.2. Guvernul va aproba Strategia pentru siguranța alimentelor	Iulie	În curs pozitiv

Principalul obiectiv al Strategiei în domeniul siguranței alimentelor pentru anii 2017– 2022 este obținerea unui înalt grad de protecție a sănătății umane și a intereselor consumatorilor prin garantarea siguranței alimentelor, precum și asigurarea unui acces sporit a produselor alimentare autohtone pe diverse piețe externe. Strategia se bazează pe o abordare integrată care include toate sectoarele și etapele lanțului alimentar: producția de furaje, sănătatea plantelor și animalelor, bunăstarea animalelor, producția primară, procesarea alimentelor, depozitarea, transportul și comercializarea. Documentul este raliat la Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2014-2020 și la Strategia națională de sănătate publică pentru anii 2014-2020. De asemenea, Strategia este elaborată în contextul armonizării cadrului normativ

național la aquis-ul comunitar. Ultima dată documentul a fost plasat public spre consultări pe 6 octombrie 2017, iar data finală pentru recepționarea comentariilor a fost 31 octombrie 2017. Anterior, documentul a mai fost plasat de 2 ori pentru consultări publice: în perioada 8 iunie-8 septembrie 2017 și 13-29 septembrie 2017.

Recomandări:

- Din cauza că în Foaia de Parcurș au fost stabilite limite temporale nerealiste ar fi oportună extinderea perioadelor de timp în care ar trebui realizate acțiunile din acest compartiment;
- Este necesară consolidarea instituțiilor specializate responsabile de domeniul siguranței alimentelor, astfel încât acestea să poată oferi servicii publice de calitate. Problema de bază în implementarea actelor normative se referă la calitatea și capacitățile reduse ale instituțiilor publice, iar în acest context este diminuată propagarea efectelor pozitive asociate aplicării documentelor de politici.

7. Educație, cultură, știință

Sinteza progresului general

Din cele 4 acțiuni monitorizate, 1 a fost realizată cu rezerve și 3 sunt în curs pozitiv de realizare.

Procesul de reformare a domeniului educației, culturii și inovării s-a desfășurat în termenii prevăzuți de Foaia de Parcurș. Cele patru activități au cunoscut un parcurs pozitiv, fiind corelate cu obligațiunile internaționale ale Republicii Moldova, documentele de dezvoltare strategică pe ramuri și actele normative adoptate anterior. Printre neajunsurile evidente s-a remarcat neluarea în considerație a specificului autonomiei găgăuze la elaborarea noii legi a muzeelor, precum și a opiniei mediului academic la reformarea Academiei de Științe a Moldovei și rolul acesteia în procesul de inovare. De asemenea, experți din cadrul Academiei de Științe au exprimat opinii concludente referitoare la faptul că prin transferul institutelor academice către organul central de specialitate, rolul Academiei de Științe se diminuează, în special în domeniul edificării societății bazate pe cunoaștere, factor important pentru modernizarea Republicii Moldova și implementarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană⁶³. Deficiențele menționate mai pot fi înlăturate, atunci când va fi adoptată în lectură finală legea muzeelor și la crearea instituțiilor de implementare a modificărilor la Codul cu privire la știință și inovare.

Sinteza acțiunilor individuale

<i>Acțiunea</i>	<i>Termen</i>	<i>Etapa</i>
<i>7.1. Parlamentul va adopta Legea muzeelor</i>	<i>Decembrie</i>	<i>În curs pozitiv</i>

Proiectul legii muzeelor a fost elaborat de Ministerul Culturii în 2016, aprobat de Guvern la 1 martie 2017 și votat, în prima lectură, de Parlament la 6 octombrie 2017. Proiectul Legii muzeelor a fost elaborat în vederea transpunerii în practică a angajamentelor Republicii Moldova din cadrul Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, înscriindu-se în conceptul Legii nr. 280 privind protecția patrimoniului cultural și făcând parte din setul de acte prevăzute de Strategia de dezvoltare a culturii „Cultura 2020”, aprobată prin HG nr. 271 din 09.04.2014.

Proiectul legii ia în considerație și dezvoltă noțiunile elaborate de Comitetul Internațional Muzeelor (ICOM), urmând să soluționeze problemele domeniului muzeal: capacitatea scăzută a instituțiilor muzeale de a gestiona și valorifica patrimoniul național, ritmul lent de dezvoltare a colecțiilor, managementul învechit, subdezvoltarea rețelei de muzee locale, salarizarea insuficientă a cadrelor, care generează refluxul angajaților din domeniu. Legea muzeelor în redacție nouă va completa neajunsurile depistate, reglementând: a) clasificarea, acreditarea și revocarea acreditării muzeelor; b) atribuțiile autorităților publice locale de nivel I și II în domeniul muzeelor; c) gestionarea mijloacelor proprii ale muzeelor; d) motivarea financiară a angajaților care manipulează piese clasate în categoria Tezaur; e) atribuțiile Comisiei Naționale a Muzeelor și Colecțiilor; f) procedura de reorganizare sau lichidare a muzeelor. În conformitate cu noua

⁶³ De asemenea, experți din cadrul Academiei de Științe au exprimat opinii concludente referitoare la faptul că prin transferul institutelor academice către organul central de specialitate, rolul Academiei de Științe se diminuează, în special în domeniul edificării societății bazate pe cunoaștere, factor important pentru modernizarea Republicii Moldova și implementarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană[1].

[1] Balmuș Victor. Preeminența dreptului și securitatea juridică în procesul amendării Codului cu privire la știință și inovare și a Codului educației. În: Akademos, 2017, nr. 3, p. 23-30.

redacție a legii urmează a fi creat un Centru metodic în domeniul muzeografiei pentru elaborarea și aplicarea metodelor performante de gestionare și funcționare a muzeelor din țară. Centru metodic va funcționa în baza unui Regulament elaborat și aprobat de ministerul Educației, Culturii și Cercetării, necesitând și buget pentru desfășurarea activității respective. În vederea pregătirii adecvate a cadrelor pentru desfășurarea activității muzeelor din țară ministerul de profil urmează să completeze curriculum-urile educaționale.

Legea muzeelor este una ordinară, fiind posibilă adoptarea acestei într-o singură lectură. Parlamentul a decis însă să ia în considerație observațiile din cadrul dezbaterilor a unui șir de deputați pentru a o îmbunătăți, urmând să fie votată în a doua lectură.

Acțiunea	Termen	Etapa
7.2. Parlamentul va adopta Legea de modificare a Codului cu privire la știință și inovare	Octombrie	Realizat cu rezerve

La 21 septembrie 2017, Parlamentul a re-votat legea cu privire la modificarea și completarea Codului cu privire la Știință și Inovare (legea nr. 259-XV din 15.07.2004), precum și Codul educației al Republicii Moldova (legea 152 din 17.07.2014), după ce fusese respinsă de șeful statului. Legea în cauză (nr.190) a fiind promulgată și publicată în Monitorul Oficial la 20 octombrie 2017, urmând să intre în vigoare la 20 februarie 2018. Legea prevede transmiterea tuturor instituțiilor științifice din cadrul Academiei de Științe a Moldovei (AȘM) în subordinea Ministerului Educației, Culturii și Cercetării. Scopul transferului este asigurarea unei modalități mai eficiente de administrare și finanțare a domeniului cercetării și inovării. În consecință, ar urma să se asigure posibilități pentru mărirea substanțială a alocațiilor dedicate finanțării proiectelor de cercetare, AȘM urmând să se ocupe doar de cercetare, fiind absolvită de gestionarea administrativă și a proprietăților acesteia. Cele mai importante prevederi ale proiectului vizează: a) transmiterea elaborării politicilor pentru domeniu de la AȘM la organul central de specialitate al statului care asigură elaborarea politicii naționale în domeniile cercetării și inovării a atribuției de elaborare, „în cadrul unui exercițiu larg de consultare cu entitățile interesate, și promovează Programul național, strategiile sectoriale și planurile de acțiuni privind implementarea acestora elaborarea politicii naționale în domeniile cercetării și inovării”⁶⁴; b) crearea Agenției Naționale pentru Cercetare și Dezvoltare ca entitate responsabilă de implementarea politicilor; c) crearea Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare; d) transferul calității de fondator al tuturor organizațiilor de drept public din domeniile cercetării și inovării către organul central de specialitate al statului.

Guvernul a revenit la problema reformei domeniului de cercetare, aprobând pe 10 iulie 2017 proiectul de lege de modificare și completare a Codului cu privire la știință și inovare în cadrul unei reforme mai ample, celei a administrației publice centrale. Anterior, în 2016, Guvernul a respins o inițiativă a deputaților (nr.59 din 24 februarie 2016) de reformare a domeniului respectiv. Reforma realizată recent urma să pornească de la Strategia inovațională a Republicii Moldova pentru perioada 2013-2020 "Inovații pentru competitivitate", aprobată prin HG nr. 952 din 27.11.2013 și Strategia de cercetare- dezvoltare a Republicii Moldova până în 2020, aprobată prin HG nr.920 din 7.11.2014. Documentele respective au sugerat reformarea, deopotrivă, a instituțiilor de cercetarea științifică de ramură (economie, agricultură, medicină, etc.), care

⁶⁴ Legea nr. 190 din 21.09.2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. A se vedea, <http://lex.justice.md/md/371973/>.

urmează să asigure conlucrarea instituțiilor științifice, inclusiv a Academiei de Științe, cu ministerele de resort, precum și finanțarea adecvată a activităților științifice și de inovare. Restructurarea instituțională a domeniului cercetare-dezvoltare, inovare și transfer tehnologic prevede schimbul de experiență și bune practici în cadrul Programului tematic "Orizont 2020", cu participarea experților din Austria, Polonia, Grecia, Olanda, România și Estonia.

În pofida celor menționate, modificarea Codului cu privire la știință și inovare a fost contestată de reprezentanți notorii ai mediului academic, care au invocat insuficiența consultării opiniei acestuia. Principala obiecție a mediului academic este că "reforma va conduce la destrămarea deconsolidarea activității științifice și lichidarea Academiei ... care fără institute științifice nu va putea îndeplini funcția sa de autoritate națională de resort"⁶⁵. Pe de altă parte, șeful statului a pus la îndoială reforma domeniului, invocând interesul primar al anumitor cercuri politice pentru proprietățile gestionate de AȘM, argumente prin care și-a justificat refuzul inițial de a promulga legea⁶⁶. În aceste circumstanțe, urmează ca modalitatea creării agențiilor de implementare a reformelor domeniului științei și inovării să înlăture suspiciunile și neînțelegerile existente.

Acțiunea	Termen	Etapa
7.3. Guvernul va aproba Hotărârile de implementare a modificărilor la Codul cu privire la știință și inovare, inclusiv crearea agențiilor de implementare	Noiembrie	În curs pozitiv

Centrul de Implementare a Reformelor a inițiat crearea Agenției Naționale pentru Cercetare și Dezvoltare (ANCD), care va fi responsabilă de evaluarea propunerilor de proiecte înaintate de cercetători, prin concurs, indiferent de apartenența instituțională a acestora. Accesul la fondurile gestionate de ANCD va fi facilitat prin excluderea mecanismului acreditării organizațiilor din domeniile cercetării și inovării prin înlocuirea acestuia cu instrumentul de evaluare și confirmare a titlurilor științifice. Scopul urmărit este de a ajusta cadrul instituțional de administrare a domeniilor cercetării și inovării, competențele în acest sens fiind concentrate la nivelul Guvernului, care va aproba documentele de politici ce vor reflecta prioritățile în sector. Politicile respective vor fi elaborate de comunitatea științifică în cadrul forumului suprem, reprezentat de AȘM, care va exercita rolul de consultant strategic al Guvernului în domeniile cercetării și inovării. O altă instituție de implementare a reformei, care urmează a fi creată este Agenția Națională de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare (ANACEC), care va îngloba atribuțiile Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Învățământul Profesional, ale Inspectoratului Școlar Național și ale Consiliului Național pentru Acreditare și Atestare. Agenția va evalua modul de implementare a Curriculumului național și modul de administrare a examenelor și evaluărilor în învățământul general.

Acțiunea	Termen	Etapa
7.4. Guvernul va aproba proiectul hotărârii Guvernului pentru aprobarea Cadrelor Naționale al Calificărilor al Republicii Moldova (CNC)	Decembrie	În curs pozitiv

⁶⁵ <http://unimedia.info/stiri/doc-reprezentantii-aSm-cerem-stoparea-aplicarii-legii-privind-modificarea-si-completarea-codului-stiintei-si-inovarii-140507.html>

⁶⁶ <http://www.presedinte.md/rom/presa/prezident-respubliki-moldova-rasskazal-cto-skrivayut-otklonennye-im-zakonoproekty-na-prinyatii-kotoryh-nastaivaet-dpm>

Proiectul Hotărârii Guvernului pentru aprobarea Cadrului Național al Calificărilor al Republicii Moldova a fost elaborat încă în 2016⁶⁷. Scopul documentului este de a dezvolta un sistem unic de recunoaștere și organizare la nivel național a calificărilor pe piața muncii, precum prevăd angajamentele Republicii Moldova, asumate prin aderarea la Procesul de la Bologna. Obiectivele de bază sunt: asigurarea cooperării dintre piața de serviciilor de educație și piața muncii; modernizarea sistemului de formare profesională; facilitarea mobilității forței de muncă, creșterea competitivității acesteia. Cadrul Național al Calificărilor urmează a fi structurat pe opt niveluri, care corespund nivelurilor stabilit de Cadrul European al Calificărilor. Acordul de Asociere, la fel ca și Agenda de Asociere prevăd că Moldova și Uniunea Europeană urmează să coopereze în elaborarea unui cadru național al calificărilor pentru îmbunătățirea transparenței și a recunoașterii calificărilor și competențelor. Actualmente, învățământul profesional tehnic din Republica Moldova este susținut de Uniunea Europeană în procesul de modernizare și racordare la necesitățile pieței muncii, iar până în prezent au fost elaborate 67 de calificări și 34 de curricula în baza noilor calificări, care vor veni să asigure această legătură.

Recomandări:

- Noua legea a muzeelor trebuie să ia în considerație specificul Unității Administrativ-Teritoriale Gagauz-Yeri;
- Legea nr. 190 din 21.09.2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative necesită amendări efectuate de comun acord cu experții Academiei de Științe;
- Crearea agențiilor de implementare a modificărilor la Codul cu privire la știință și inovare trebuie să fie însoțită de elaborarea transparentă a regulamentelor de funcționare a instituțiilor respective, care să ia în considerație obiecțiile reprezentanților mediului academic și a șefului statului care au contestat adoptarea legii respective.

⁶⁷ http://particip.gov.md/public/documente/137/ro_3527_HGCNC.pdf.

8. Programe sociale

Sinteza progresului general

Din cele două acțiuni monitorizate, una este în curs pozitiv de realizare, iar alta este în curs negativ.

Programul „Prima Casă” reprezintă un mecanism prin care statul poate susține tinerii, care își doresc procurarea imobilului. Acest program ar putea avea un impact benefic și ar facilita achiziționarea locuințelor pentru familiile tinere. Legea privind tichetele de masă are drept scop introducerea unui instrument suplimentar de distribuire a alocațiilor bănești destinate pentru alimentarea angajaților. Implementarea legii ar putea duce la apariția unui sector economic cu o concurență redusă, cel al emitenților tichetelor de masă.

Sinteza acțiunilor individuale

Acțiunea	Termen	Etapa
8.1. Implementarea Programului “Prima Casă”	Decembrie	În curs pozitiv

Scopul programului „Prima Casă” constă în facilitarea accesului persoanelor fizice la achiziția unei locuințe prin contractarea de credite garantate parțial de stat, în special pentru familia tinere. Programul este unul național și poartă un caracter social, reprezentat de intervenția statului în procesul de garantare a creditelor. Conform programului Ministerul Finanțelor va mandata Organizația pentru Dezvoltarea Sectorului Întreprinderilor Mici și Mijlocii (ODIMM) să emită garanții în numele și din contul statului, în favoarea băncilor care acordă credite persoanelor fizice pentru achiziția unei locuințe. De asemenea, pentru a asigura implementarea programului „Prima Casă” a fost elaborat „Proiectul HG pentru aprobarea proiectului de lege privind unele măsuri de implementare a Programului de stat “Prima casă””. Adoptarea acestui proiect de lege este determinată de necesitatea ușurării accesului persoanelor fizice la achiziția unei locuințe prin contractarea de credite garantate parțial de stat, în special pentru familia tinere.

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

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

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

Astfel, în cadrul acestui program băncile ar câștiga din rata de referință și marjă, ceea ce este mai puțin, însă apropiat de ratele comerciale practicate de bănci. În acest context instituțiile

financiare ar putea manifesta un anumit interes pentru programul „Prima Casă”.

Cel mai important impediment în crearea unui program „Prima casă” cu acoperire națională largă este lipsa de resurse ieftine și pe termen lung în valută națională și volatilitatea a ratelor dobânzilor la resursele în valută națională în virtutea crizelor și proceselor inflaționiste⁶⁸. Această problemă devine și mai pregnantă în contextul nivelului scăzut al veniturilor populației, care afectează și cererea pentru asemenea produse⁶⁹.

Acțiunea	Termen	Etapa
8.2. Implementarea sistemului tichetelor de masă	Decembrie	În curs negativ

Tichetele de masă reprezintă o alocație individuală de hrană pentru fiecare zi lucrătoare, ce este acordată adițional la salariu și urmează fi utilizată exclusiv pentru procurarea produselor alimentare. Funcționarea sistemului presupune câteva etape: (i) angajatorul transferă suma de bani ce reprezintă contravaloarea tichetelor emitentului tichetelor de masă și recepționează tichetele de masă emise, pe care le distribuie salariaților; (ii) emitentii tichetelor încheie contracte cu unitățile comerciale ce livrează produse alimentare și (iii) salariatul prezintă tichetul de masă la unitatea comercială cu care emitentul are încheiat un contract, iar în schimb i se oferă produsele alimentare. La începutul lunii februarie 2017, Președintele Parlamentului a propus introducerea tichetelor de masă în Republica Moldova. Pentru popularizarea inițiativei și clarificarea aspectelor tehnice privind utilizarea tichetelor de masă au fost organizate mai multe discuții publice cu reprezentanții instituțiilor guvernamentale, a patronatelor și a sindicatelor. Proiectul de lege privind tichetele de masă a fost înregistrat în Parlament pe 17 mai 2017 de un grup format din 5 deputați. „Legea cu privire la tichetele de masă” a fost adoptată de Parlament în lectură finală pe 21 iulie 2017. Președintele țării nu a promulgat legea și ea a fost transmisă spre reexaminare Parlamentului pe 17 august 2017. Pe 21 septembrie 2017 „Legea privind tichetele de masă” a fost votată din nou de Parlament, iar apoi a fost promulgată de Președinte.

În „Legea cu privire la tichetele de masă” au fost introduse prevederi ce ar putea influența negativ mediul concurențial. Tichetelor de masă li s-a oferit un rol privilegiat în raport cu alte instrumente de distribuire a alocațiilor pentru alimentare. În prezent sunt 2 documente ce reglementează acordarea alocațiilor pentru nutriția angajaților: „Legea privind tichetele de masă” și HG 144 din 26.02.2014 „pentru aprobarea Regulamentului cu privire la cuantumul și criteriile de stabilire a cheltuielilor suportate și determinate de angajator pentru transportul, hrana și studiile profesionale ale angajatului”. Astfel, conform Legii valoarea tichetului de masă poate varia între 35-45 MDL, pe când conform HG suma alocației pentru angajat nu poate depăși 35 MDL și doar în condițiile în care compania oferă un salariu mediu lunar brut ce nu depășește $\frac{3}{4}$ din cuantumul salariului mediu lunar pe economie prognozat pentru fiecare an. O altă problemă se referă la faptul că prezenta lege favorizează aplicarea unor practici anti-concurențiale. În baza experienței internaționale putem presupune, cu o mare probabilitate, că în Republica Moldova piața emitentilor va fi concentrată: oligopol sau monopol⁷⁰. Punctul 5 din articolul 9 al Legii care se referă la licențierea operatorului (emitentului tichetelor de masă) presupune că companiile ce

⁶⁸ Gaibu S., Cum transformăm programul „Prima casă” din vis în realitate, Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”, Chișinău, 2017, p. 2, disponibil pe <http://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1374-cum-transformam-programul-prima-casa-din-vis-in-realitate>

⁶⁹ *Ibidem*, p. 3

⁷⁰ Fala A., Este oare introducerea tichetelor de masă o deschidere a „cutiei Pandorei”, Centrul Analitic Independent „Expert-Grup”, Chișinău, 2017, p. 2, disponibil pe <http://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1407-este-oare-introducerea-tichetelor-de-masa-o-deschidere-a-cutiei-pandorei>

doresc să emită tichete de masă trebuie să dispună de echipament specializat și spații pentru producerea și păstrarea tichetelor. În fond această condiție reprezintă un obstacol pentru intrarea pe piață a micilor operatori și favorizează companiile mari.

Recomandări:

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

Anexa 1. Calificativele utilizate la evaluarea intermediară a realizării acțiunilor din Foia de parcurs și semnificația acestora

Etapa	Calificative utilizate în exercițiul de monitorizare	Semnificația
Neinițiat	Neinițiat	Nu au fost întreprinse activități pentru realizarea acțiunii.
În curs	În curs 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 curs 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
Realizat	Realizat fără rezerve	Acțiunea a fost realizată respectând prevederile legale cu privire la procedura legislativă și transparența în procesul decizional, actul adoptat sau acțiunile întreprinse sunt conforme spiritului acțiunii și angajamentelor internaționale.
	Realizat cu rezerve	Acțiunea a fost realizată cu rezerve, ceea ce înseamnă că au fost depistate probleme ce țin de: respectarea prevederilor legale cu privire la procedura legislativă, transparența în procesul decizional, conținutul actului adoptat sau acțiunile întreprinse nu sunt conforme spiritului sau scopului acțiunii sau sunt contrare angajamentelor internaționale.