



**IPRE**

Institutul pentru Politici și Reforme Europene

---

# **Al treilea Raport IPRE privind monitorizarea implementării Acordului de Asociere RM-UE (noiembrie 2015 – martie 2016)**

Autori: Iulian Groza, Iulian Rusu, Victor Lutenco,

Experți ai Institutului pentru Politici și Reforme Europene (IPRE)

*\*Prezentul raport a fost elaborat cu suportul Slovak Aid – Asistența Oficială pentru Dezvoltare a Republicii Slovace în cadrul Proiectului „Monitorizarea Implementării Acordului de Asociere RM-UE”. Opiniile reflectate de autor nu reprezintă în mod neapărat opinia oficială a SlovakAid sau a Ambasadei Slovaciei în Republica Moldova.*

**IPRE, 28 aprilie 2016**



**IPRE**

Institutul pentru Politici și Reforme Europene

---

## CUPRINS:

EXECUTIVE SUMMARY .....	3
REZUMAT .....	7
INTRODUCERE .....	11
2. Evoluții cheie în dialogului politic al Republicii Moldova cu Uniunea Europeană ...	13
3. Dinamica de realizare a Acordului de Asociere RM-UE (Titlurile II-VI) .....	18
<i>Metodologia de evaluare</i> .....	18
3.1. Titlul II - Dialogul politic și reforme, cooperarea în domeniul politicii externe și de securitate.....	20
3.2. Titlul III - Libertate, Securitate și Justiție.....	24
3.3. Titlul IV - Cooperarea economică și alte tipuri de cooperare sectorială .....	29
3.4. Titlul V - Comerț și aspecte legate de comerț (ZLSAC).....	37
3.5. Titlul VI - Asistența financiară și dispoziții antifraudă și de control .....	41
CONCLUZII .....	43

## **EXECUTIVE SUMMARY**

The aim of the Report is to analyse the dynamic in the implementation of the Association Agreement National Implementation Plan (AANIP) in the reference period from 1 November 2015 to 31 March 2016, including the comparative assessment with the findings of the 2<sup>nd</sup> IPRE Progress Report until 31 October 2015. Based on the present Report the authors have also referred to the progress in the political dialogue of the Republic of Moldova with the European Union at the beginning of 2016.

### *General assessment of the EU-Moldova dialogue on the implementation of the Association Agreement*

The implementation of the Association Agreement with the EU during 2015 was highly influenced by the continuous governmental crises, with a number of delays in key areas, whilst the reputation of the Republic of Moldova in general and the credibility of the Government in particular in the eyes of the EU partners have been strongly affected. If until the end of 2014 Moldova was considered a “success story” of the Eastern Partnership, then one year after Moldova was stigmatised in the country and outside with the qualification of “captured state”.

At the beginning of 2016 the relations with the European Union have registered a moderate improvement compared to the second half of 2015. However, official position of the EU is a cautious one. The main reason was the reduced legitimacy perceived by the society with respect to the process of creation of the parliamentary majority. Irrespective of that, from the moment of the vote of confidence to the Government the EU regularly sent clear messages of conditionality of advancement of the relations with the Republic of Moldova on the need to have concrete results of enforcement of reforms in the justice sector, fight against high level corruption, non-political affiliation of law enforcement bodies and the reform of the financial and banking sector. In this respect, the Conclusions of the EU Council of Republic of Moldova from 15 February 2016 must be mentioned here.

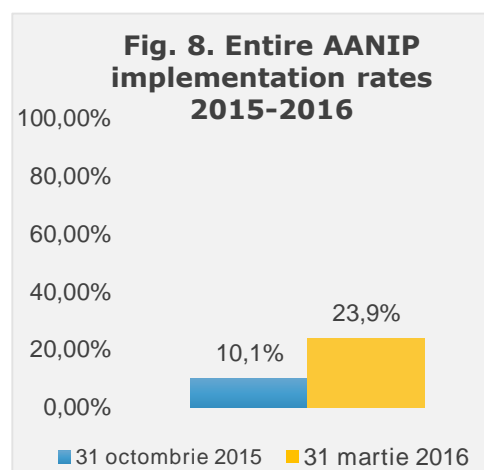
On the other hand, the voted Government reconfirmed its engagement on European integration, stating that the implementation of the Association Agreement and elimination of 2015 delays in implementation as key priorities. The first action of the Government which supported the declared engagement was the revival of the European Integration Governmental Committee (EUGC), which turned to weekly meetings. Also, the statement of the Government to overcome all the delays in the implementation of the Association Agreement until the end of March is to be mentioned. A reaction to the EU Council Conclusions from 15 February is the approval on 11

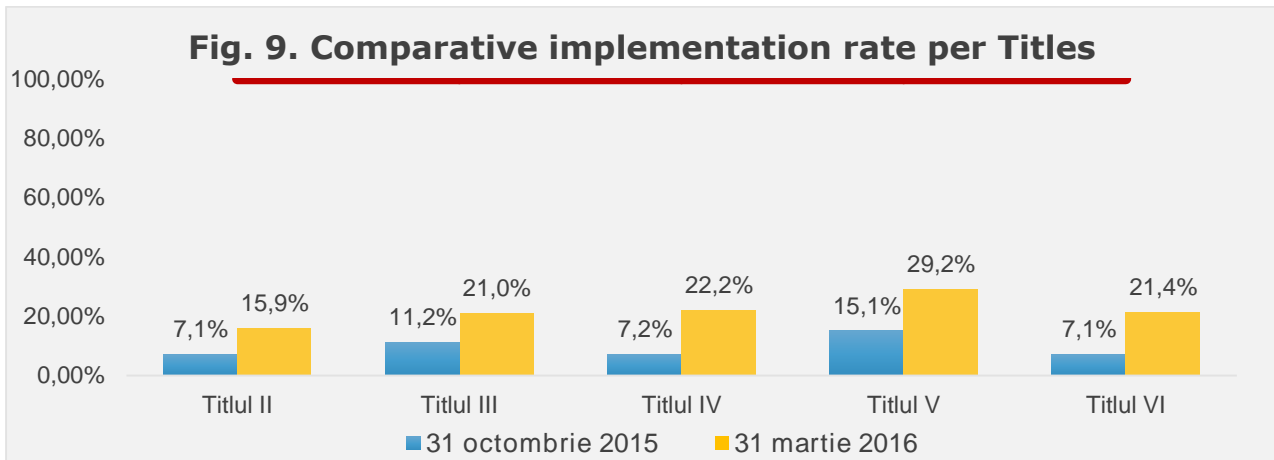
March 2016 of the Priority Reform Action Roadmap by the Parliament and Government. An analysis of the quality of planned actions in the Roadmap shows that the majority have a legislative nature and in many cases do not ensure a final resolution of the causes of concern, which emerge from the EU Council's Conclusions. Moreover, the document has little enforcement actions and generally does not refer to important subjects such as the non-political affiliation of law enforcement agencies and regulators.

Coming back to the evaluation of the progress in the implementation of the Association Agreement, on 18 February 2016 the Government published the Report on the results of implementation of the Association Agreement National Implementation Plan and stated an average implementation rate of 63% out of the total commitments for the period from 1 September 2014 to 31 December 2015. From our point of view, the indicators presented by the Government do not fully reflect the real condition of implementation, taking into account that based on IPRE's evaluations of the level of effective implementation of commitments with a deadline until the end of 2015, the ratio was up to 20%, counting the completed actions. The differenced in quantitative assessment are most probably due to the use of different progress assessment methodologies. Nevertheless, the efforts of the Government towards a more structured and transparent reporting in evaluating AANIP implementation progress is welcome. Another positive aspect is the launch and the improvement of the AANIP on-line monitoring platform.

#### Implementation rate of the 2015-2016 AANIP

The analysis of the 1774 actions planned in the AANIP for 2015-2016 and provided for in Titles II-VI of the Association Agreement, the rate of implementation until 31 March 2016 is 424 actions, including 115 measures which imply a continuous implementation and 59 actions ahead of schedule. Thus, **the implementation rate of the entire 2015-2016 AANIP until the end of March 2016 is 24%**. In comparison with 31 October 2015, as mentioned in the 2<sup>nd</sup> IPRE Progress Report, the entire AANIP implementation rate was **10.1%**, with only 179 actions implemented. (fig. 8). Thus, **until the end of 2016 the Moldovan authorities have still to implement 1350 actions.**

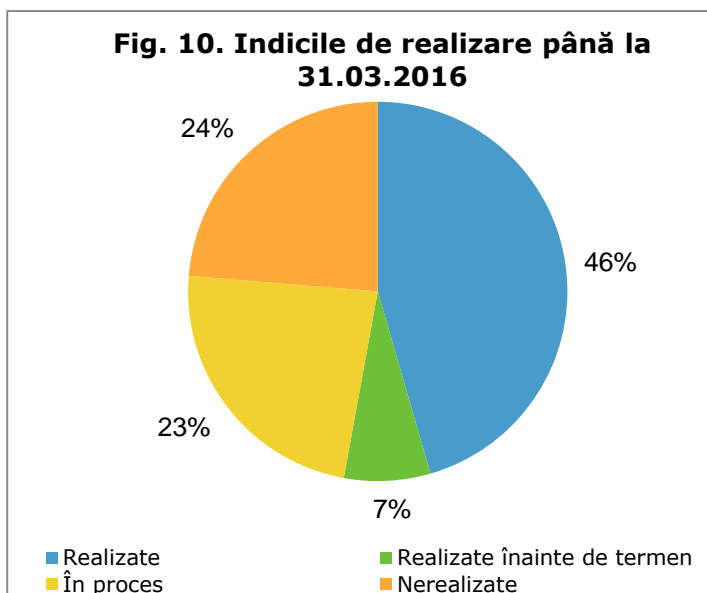




At the same time, if to assess the comparative tendencies on each of the 5 Titles as presented in figure no. 9 **a doubling of efforts may be found in the last 5 months on most of the evaluated titles (II, III, V)**. Also, the pace of implementation of Title IV actions – Economic Cooperation and Sectorial Cooperation - has tripled, from **7.2% to 22.2%** and for **Title VI – Financial Assistance and antifraud – the increase was from 7.1% to 21.4%**. The majority of accomplishments were registered in the 1<sup>st</sup> quarter of 2016 and most of them deal with overcoming the delays from 2015.

*AANIP implementation rate for actions planned until 31 March 2016*

The assessment of the implementation rate (figure 10) of the **AANIP 565 actions** with a deadline of 31 March 2016, as well as of the **178 actions** with a continuous implementation shows that the Moldovan authorities have implemented **424 actions**, including 59 actions ahead of schedule. Another 188 actions are in progress or partially accomplished. At the same time, **190 actions are still not implemented**. Therefore, the implementation rate until **31 March 2016 is 46%, plus 7%** of actions implemented ahead of schedule, **23% of actions are pending, whilst another 24% are still not implemented**.



Thus, we can conclude that the activism of the Government, the combined legislative agendas of the Government and Parliament to implement the EU-Moldova Association Agreement during February – March 2016, as well as the continuous pressure from the European Union, contribute to the improvement of the implementation rates, at least for the legislative type actions. Unfortunately, the same evaluation cannot be offered to actions which imply enforcement of reforms.

The main challenge of the Moldovan authorities shall be to ensure the implementation of the remaining 1350 actions, to be able to assess a full implementation of the AANIP. Thus, even if the Government shall maintain the same tendency of implementation registered in the last 2 months, most probably the AANIP in its current version shall not be fully implemented. At the same time, the expectations of the authorities is that in the middle of the year the Government shall be in the condition to draft a new action plan, taking into account that by the end of the year the Republic of Moldova and the European Union will have to negotiate a new Association Agenda, which will set the priorities of implementation for the 2017-2019 periods.

Thus, the efforts of the Moldovan authorities to implement the EU-Moldova Association Agreement in the upcoming months must be strengthened, whilst the speed must not affect the reforms in key sectors, especially those that deal with: (1) efficient and independent justice, (2) prevention and fight against high level corruption, (3) non-political affiliation of law enforcement bodies and regulators, (4) reform of the public administration, (5) reform of the financial and banking sector, (6) implementation of the commitments towards the transposition of the Free and Comprehensive Free Trade Area with the EU, (7) improvement of the investment climate. Thus, the promotion of the legislative agenda within the AANIP is an important step, but without clear political will from the Government, which would generate concrete results of implementation of reforms, the Republic of Moldova will not succeed in regaining the trust of the European Union, the direct budget support will not reopen this year, whilst the objective of European integration of the Republic of Moldova may remain at declarative level only.

## REZUMAT

Scopul Raportului este de a analiza dinamica în realizarea Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE (PNAIAA) în perioada 1 noiembrie 2015 - 31 martie 2016, inclusiv în comparație cu rezultatele constatate în cel de-al II-lea Raport IPRE care a evaluat progresul de până la 31 octombrie 2015. În sensul prezentei analize, autorii de asemenea s-au referit la evoluția dialogul politic al Republicii Moldova cu Uniunea Europeană de la începutul anului 2016.

### *Aprecieri generale privind dialogul RM-UE cu privire la implementarea Acordului de Asociere*

Implementarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană pe parcursul anului 2015 a fost influențată în mare parte de crize guvernamentale continue, fiind înregistrate mai multe restanțe în domenii cheie, iar imaginea Republicii Moldova în general și credibilitatea Guvernării de la Chișinău în special față de partenerii de UE fiind afectate puternic. Dacă până la sfârșitul anului 2014 Moldova era cunoscută drept o „istorie de succes” a Parteneriatului Estic, atunci deja către sfârșitul anului 2015 Moldova a fost stigmatizată pe interior și în afară cu calificativul de „stat-capturat”.

La începutul anului 2016 relația cu Uniunea Europeană cunoaște o anumită revigorare în comparație cu a doua jumătate a anului 2015, însă poziția oficială a UE a fost una precaută. Motivul principal în acest sens a fost legitimitatea redusă percepută de societate în raport cu modul în care a fost creată majoritatea parlamentară. Cu toate acestea, din momentul investirii Guvernului la Chișinău, Uniunea Europeană a transmis cu regularitate mesaje clare de condiționare a avansării relațiilor cu Republica Moldova de necesitatea unor rezultate concrete de punere în aplicare a reformelor în sectorul justiției, combaterii corupției la nivel înalt, depolitizării instituțiilor de drept și reforma sectorului financiar-bancar. În acest sens, pot fi menționate Concluziile Consiliului UE privind Republica Moldova din 15 februarie 2016.

Guvernul investit de la Chișinău la rândul său a reconfirmat angajamentul cu privire la integrarea europeană, declarând implementarea Acordului de Asociere RM-UE și înlăturarea restanțelor înregistrate pe parcursul anului 2015 ca fiind prioritatea cheie. Prima acțiune a Guvernului care urma să fundamenteze angajamentul declarat a fost activizarea Comisiei Guvernamentale de Integrare Europeană (CGIE), care a început să se întrunească săptămânal. De asemenea, menționăm promisiunea Guvernului de a înlătura toate restanțele la capitolul Acordului de Asociere RM-UE până la mijlocul lunii martie. Ca reacție la Concluziile Consiliului UE din 15 februarie, Guvernul și Parlamentul au adoptat la 11 martie 2016, în ajunul Reuniunii Consiliului

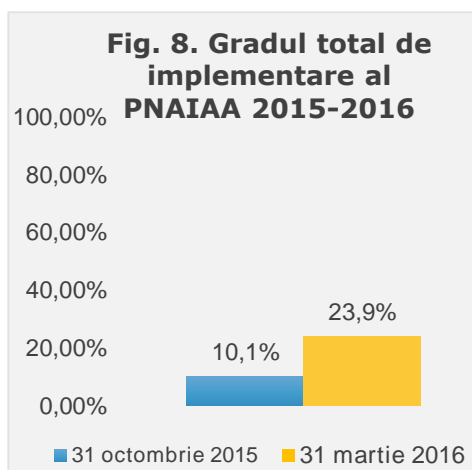
de Asociere RM-UE, Foia de parcurs privind agenda de reforme prioritare. Analizând calitatea acțiunilor planificate în Foia de Parcurs trebuie să menționăm că majoritatea acestora sunt de caracter legislativ și în multe cazuri nu asigură finalitate în realizarea condițiilor menționate în Concluziile Consiliului UE. Mai mult ca atât, documentul conține puține acțiuni cu caracter de implementare, și în general nu se referă la un subiect important precum este depolitizării instituțiilor de drept și regulatorii.

În context, revenind la evaluarea progresului în implementarea Acordului de Asociere, la 18 februarie 2016, Guvernul a publicat Raportul privind rezultatele implementării PNAIAA, constatând o medie de 63% de realizări din totalul angajamentelor fixate pentru perioada 1 septembrie 2014 – 31 decembrie 2015. Din punctul nostru de vedere indicele de realizare raportat de Guvern nu reflectă în totalitate situația reală la capitolul implementării, având în vedere că în conformitate cu estimările IPRE al nivelului de realizare efectivă a angajamentelor pînă la sfârșitul anului 2015 a fost de pînă la 20% luând în considerație acțiunile finalizate. Dacă să ne referim la diferențele cantitative de evaluare a progresului, cel mai probabil explicația principală rezidă în aplicarea unor metodologii diferite de evaluare a progresului. Cu toate acestea, este salutar efortul Guvernului în privința unei raportări mai structurate și mai transparente în evaluarea progresului în implementarea PNAIAA. Un alt aspect pozitiv este lansarea și îmbunătățirea funcționării platformei on-line de monitorizare a PNAIAA.

Gradul total de realizare a PNAIA 2015-2016

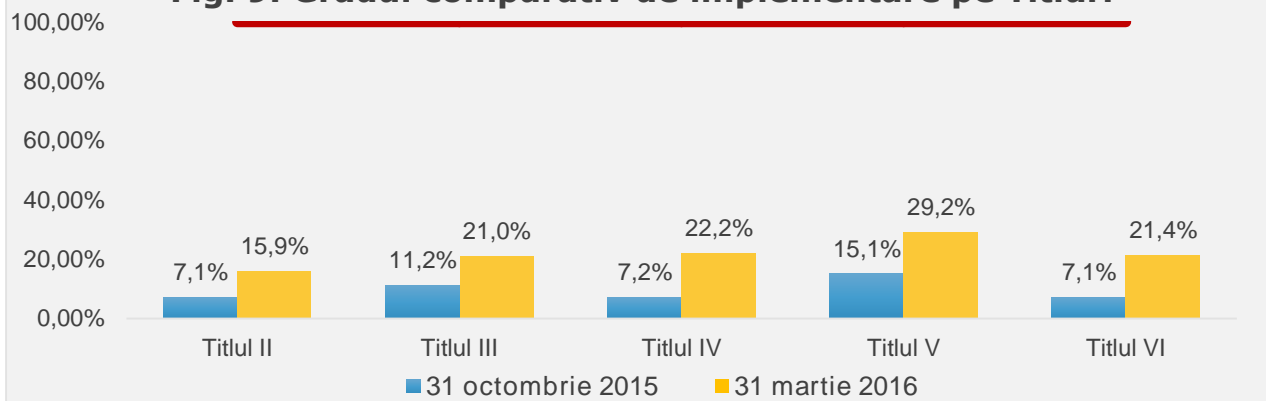
#### **Analizând cele 1774 de măsuri din PNAIAA**

planificate pentru perioada 2015-2016 și prevăzute la Titlurile II-VI ale Acordului de Asociere, constatăm că pînă la 31 martie 2016, autoritățile Republicii Moldova a implementat în total **424 de măsuri**, inclusiv 115 măsuri care prevăd termen continuu/permanent de implementare și 59 de acțiuni realizate înainte de termen. Astfel, **gradul total de realizare a PNAIAA pînă la sfârșitul lunii martie 2016 este de 23,9%**. În acest context, menționăm că pînă la 31 octombrie 2015, potrivit celui de-al II-lea Raport al IPRE, gradul total de realizare de atunci era **10,1%**, fiind realizate doar 179 de măsuri (fig. 8). Respectiv, **pînă la sfârșitul anului 2016, autoritățile RM mai au de implementat 1350 de măsuri.**





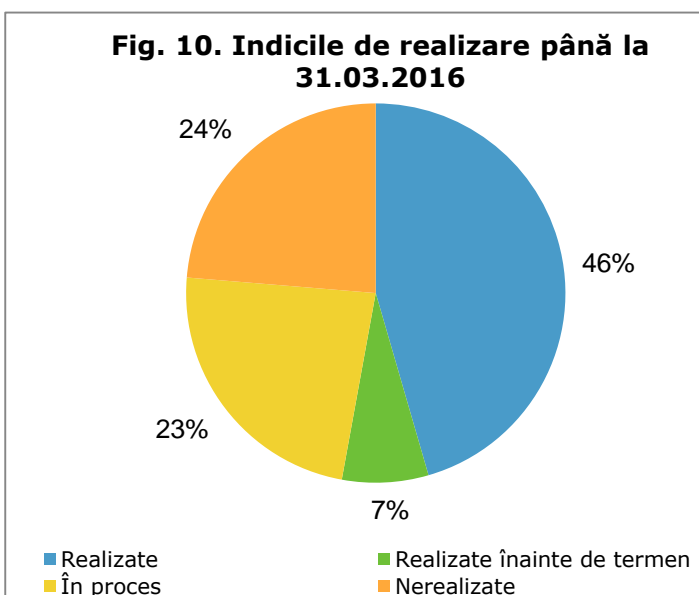
**Fig. 9. Gradul comparativ de implementare pe Titluri**



În același timp, dacă să analizăm tendința comparativă pe fiecare din cele 5 Titluri evaluate așa după cum este indicat în figura 9 **se observă o dublare a eforturilor de implementare în ultimele 5 luni pe majoritatea Titlurilor evaluate (II, III, V)**. Totodată, constatăm **triplarea gradului de realizare la Titlul IV** - Cooperarea Economică și cooperarea sectorială, fiind înregistrată o creștere de la **7,2% la 22,2%** și la **Titlul VI** - Asistența financiară și dispoziții antifraudă și de control creșterea a fost de la **7,1% la 21,4%**. Menționăm că majoritatea realizărilor au fost înregistrate în trimestrul I al anului 2016 și totodată în mare parte acestea vizează procesul de lichidare a restanțelor din anul 2015.

*Indicele de realizare al PNAIAA pentru măsurile planificate pînă la 31 martie 2016*

Totodată, dacă să analizăm (fig 10.) gradul de realizare a celor **565 de măsuri din PNAIAA** cu termen de realizare pînă la 31 martie 2016, precum și cele **178 de măsuri** cu termen continuu de realizare, constatăm că în total autoritățile RM au îndeplinit **424 de măsuri**, inclusiv și 59 de măsuri care au fost îndeplinite înainte de termen. Iar 188 de măsuri sunt în proces de realizare sau realizate parțial. Totodată, **190 de măsuri sunt restante**. Respectiv, **indicele de realizare al PNAIAA pînă**



**la 31 martie 2016 este de 46%** și **additional 7%** de măsuri realizare înainte de termen, **23%** de măsuri sunt în proces de realizare, iar **restanțele indică 24%**.

În acest sens, am putea concluziona că activizarea Guvernului, coraborarea agendelor legislative ale Guvernului și Parlamentului în vederea implementării Acordului de Asociere RM-UE din perioada februarie - martie 2016, dar și datorită presiunii continue din partea Uniunii Europene, contribuie la îmbunătățirea tendinței de implementare cel puțin pe acțiunile cu caracter legislativ. Din păcate, aceeași apreciere nu este valabilă pentru acțiunile care presupun acțiuni de punere în aplicare a reformelor.

Provocarea principală a autorităților RM va fi să asigure realizarea celor 1350 de măsuri rămase, pentru a consta îndeplinirea completă a PNAIAA. Astfel, chiar dacă Guvernul va menține aceeași tendință de implementare înregistrată pe parcursul ultimilor luni cel mai probabil PNAIAA în versiunea actuală nu va fi realizat în totalitate. Totodată, așteptarea autorilor este că la mijlocul anului curent Guvernul RM va fi în situația în care să elaboreze un noi plan de acțiuni, având în vedere că pînă la sfârșitul anului Uniunea Europeană și Republica Moldova trebuie să negocieze o nouă Agendă de Asociere care să prevadă prioritățile de implementare pentru perioada anilor 2017-2019.

În consecință, este necesar ca eforturile autorităților RM de implementare Acordului de Asociere RM-UE în perioada următoare să fie consolidate, iar viteza de implementare totodată să nu afecteze calitatea măsurilor realizate. Sunt necesare acțiuni concrete de punere în aplicare reformelor în domenii cheie în special care vizează: (1) funcționarea eficientă și independentă a justiției, (2) prevenirea și combaterea corupției la nivel înalt, (3) depolitizarea instituțiilor de drept și regulatorii, (4) reforma administrației publice, (5) reforma sectorului financiar-bancar, (6) implementarea angajamentelor pentru valorificarea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător cu UE, (7) îmbunătățirea climatului investițional.

Altfel, promovarea agendei legislative din cadrul PNAIAA este una importantă, însă fără o voință politică clară din partea Guvernării care ar genera rezultate concrete de realizare a reformelor, Republica Moldova nu va reuși să redobândească încrederea Uniunii Europene, suportul direct bugetar nu va fi reluat nici anul curent, iar obiectivul integrării europene al Republicii Moldova ar putea rămâne doar la nivel declarativ.

## INTRODUCERE

Implementarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană pe parcursul anului 2015 a fost afectată în mare parte de crize guvernamentale continue. În a doua jumătate a anului 2015, Guvernul s-a activizat în realizarea angajamentelor stabilite în Acordul de Asociere prin aprobarea unui set de legi restante în domeniile sectoriale. Cu toate acestea, atunci Parlamentul nu a reușit să asigure adoptarea pînă la sfârșitul anului 2015 a majorității proiectelor de lege din cele 137 planificate de Programul legislativ de realizare a angajamentelor de transpunere a angajamentelor asumate în cadrul Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană. Tergiversarea numirii unui nou Guvern pe parcursul trimestrului IV al anului 2015 și începutul anului 2016, de asemenea a influențat negativ viteza și calitatea de implementare a reformelor cheie.

În același timp, Raportul de progres al Guvernului RM publicat la 18 februarie 2016<sup>1</sup> constată că gradul de realizare al Planului de acțiuni privind implementarea Acordului de Asociere pe anumite domenii a fost este de peste 80%, pe altele mai puțin de 50%, astfel încât la 1 ianuarie 2016 acțiunile preconizate au fost realizate în medie de 63% din totalul angajamentelor fixate pentru perioada 1 septembrie 2014 – 31 decembrie 2015. În același timp, Guvernul a raportat transpunerea a aproximativ 20% din totalul de directive și regulamente UE cu un termen de realizare de pînă la 10 ani. Este de menționat că evaluarea Guvernului a inclus de asemenea și acțiunile care sunt în proces de realizare. Totodată, în conformitate cu estimările IPRE<sup>2</sup> nivelul de realizare efectivă a angajamentelor pînă la sfârșitul anului 2015 a fost de pînă la 20% luând în considerație acțiunile finalizate.

Începutul anului 2016 a fost caracterizat prin incertitudini cu privire la viitoarea coaliție majoritară care urma să voteze un nou Guvern, acțiuni de protest care cereau dizolvarea Parlamentului și organizarea alegerilor anticipate. Uniunea Europeană și statele sale membre în mare parte au decis să se abțină de la implicare în medierea procesului de creare a noii coaliții majoritare, deși la sfârșitul anului 2015 au existat eforturi în special din partea Parlamentarilor Europeni de a ajuta la procesul de creare a unei coaliții parlamentare pro-europene. Proces care s-a soldat cu un eșec.

Oficialii Uniunii Europene în mare parte au transmis mesaje de încurajare a creării unui guvern legitim cît de curînd posibil, care să fie capabil să redreseze derapajele în implementarea

<sup>1</sup> Raportul Guvernului privind implementarea Acordului de Asociere RM-UE, <http://www.mfa.gov.md/comunicate-presa-md/503141/>

<sup>2</sup> Al II-lea Raport IPRE privind evaluarea implementării Acordului de Asociere RM-UE <http://ipre.md/portfolio/1394/>

Acordului de Asociere RM-UE, depășirea crizei politice, sociale și financiare în care s-a pomenit Republica Moldova.

Cu ocazia votării noului Guvern la 20 ianuarie și având în vedere creșterea tensiunii interne orientate împotriva noii majorități parlamentare, purtătorul de cuvânt<sup>3</sup> al Înalțului Reprezentant al Uniunii Europene pentru Politica Externă și de Securitate a făcut un apel la calm, prevenirea de violențe și a încurajat toate părțile interesate din țară să se angajeze într-un dialog pentru a găsi, împreună, o cale de urmat pentru Republica Moldova.

În context, este relevantă *Rezoluția Parlamentului European<sup>4</sup> din 21 ianuarie 2016 privind Acordurile de Asociere cu Georgia, Moldova și Ucraina*, care a constatat îngrijorări cu privire la instabilitatea politică sistemică din Republica Moldova, a subliniat necesitatea unei finalități în ancheta fraudei din sistemul financiar-bancar, solicitând eforturi suplimentare din partea guvernării de la Chișinău în combaterea corupției la nivel înalt, consolidarea unei justiției independente și eliminarea fenomenului de „acaparare a statului”, precum și a stabilizării economiei Moldovei.

---

<sup>3</sup> Declarația Purtătorului de cuvânt al Înalțului Reprezentant al Uniunii Europene pentru Politica Externă și de Securitate din 20 ianuarie 2016, [http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2016/160120\\_03\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2016/160120_03_en.htm)

<sup>4</sup> Rezoluția Parlamentului European privind acordurile de Asociere cu Moldova, Georgia și Ucraina din 21 ianuarie 2016, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0018+0+DOC+XML+V0//RO>

## 2. Evoluții cheie în dialogului politic al Republicii Moldova cu Uniunea Europeană

Înainte de a face o apreciere a progresului în realizarea acțiunilor convenite în PNAIAA pe titlurile II-VI ale Acordului de Asociere, în continuare vom prezenta evoluțiile principale conexe procesului de implementare a Acordului de Asociere care se referă la evoluția dialogului RM-UE după investirea Guvernului RM la 20 ianuarie 2016.

În context, dialogul RM-UE cunoaște o anumită revigorare în comparație cu a doua jumătate a anului 2015, însă acesta a fost caracterizat de o anumită doză de precauție și calculare a mesajelor în raport cu situația din Republica Moldova. Motivul principal în acest sens a fost cel mai probabil legitimitatea redusă percepută de societate în raport cu modul de creare a majorității parlamentare. Un alt factor determinant al atitudinii mai rezervate din partea UE și a partenerilor de dezvoltare în raport cu autorităților moldovenești a fost nivelul redus al încrederii acestora în capacitatea și voința politică a guvernării de la Chișinău de a implementa reforme.

Pentru comparație, dacă pînă la sfârșitul anului 2014 dialogul RM-UE a fost caracterizat de avansarea procesului de integrare europeană, Moldova fiind cunoscută drept o „istorie de succes” a Parteneriatului Estic, atunci deja către sfârșitul anului 2015 din cauza fraudei bancare, lipsei unui progres convingător în implementarea Acordului de Asociere, Moldova a fost stigmatizată pe interior și în afară cu calificativul de „stat capturat”.

Cu toate acestea, Guvernul investit de la Chișinău și-a reconfirmat angajamentul cu privire la integrarea europeană, declarând implementarea Acordului de Asociere RM-UE<sup>5</sup> și înlăturarea restanțelor înregistrate pe parcursul anului 2015 ca fiind prioritatea cheie. Astfel, Guvernul s-a angajat să monitorizeze procesul de implementare al Acordului în cadrul ședințelor săptămânale ale Comisiei Guvernamentale de Integrare Europeană<sup>6</sup>. În perioada ianuarie – martie 2016, Guvernul RM s-a reunit în 8 ședințe ale Comisiei Guvernamentale pentru Integrare Europeană și a avut 2 ședințe comune cu Parlamentul în cadrul cărora a coordonat măsurile legislative prioritare în realizarea Acordului de Asociere.

<sup>5</sup> <http://www.gov.md/ro/content/prim-ministrul-pavel-filip-prezidat-sedinta-comisiei-guvernamentale-pentru-integrare>

<sup>6</sup> În perioada 02.02.2016 - 31.03.2016 au avut loc 8 reuniuni a Comisiei Guvernamentale Integrare Europeană

**În general evoluția dialogului RM-UE de la începutul anului 2016 ar putea fi structurată în 3 etape de referință:**

**(1) Evoluțiile imediat după investirea Guvernului RM**

Una dintre primele acțiuni ale Guvernului după investire a fost aprobarea unui calendar cu măsuri legislative de lichidare a restanțelor în implementarea Acordului de Asociere RM-UE în termen de 30 de zile. Ulterior, în luna februarie 2016 a avut loc vizita la Bruxelles a noului Ministru al Afacerilor Externe și Integrării Europene, ocazie cu care a fost transmis oficialilor UE angajamentul Guvernului de lichidare a restanțelor în realizarea angajamentelor din Acordul de Asociere până la mijlocul lunii martie 2016. În perioada imediat următoare, la Chișinău a efectuat o vizită de lucru Petras Auštrevičius, raportor al Parlamentului European pentru Acordul de Asociere cu Republica Moldova care a reiterat în mare parte mesajele cheie menționate în rezoluția Parlamentului European din 21 ianuarie 2016, subliniind necesitatea unor rezultate concrete din partea Guvernării în combaterea corupției la nivel înalt, reformei justiției, depolitizării instituțiilor de drept și elucidarea fraudelor din sectorul bancar.

**(2) Concluziile Consiliului UE privind Republica Moldova<sup>7</sup> din 15 februarie 2016**

Prin intermediul acestor Concluzii, pe de o parte UE își reafirmă angajamentul în vederea consolidării asocierii politice și integrării economice cu Republica Moldova, iar pe de altă parte pentru prima dată într-un limbaj fără echivoc trasează o serie de condiționalități referitor la acțiunile prioritare pe termen scurt pe care trebuie să le întreprindă Guvernarea de la Chișinău. Printre cele mai importante condiții sunt: (a) depolitizarea instituțiilor de stat și reforma administrației publice; (b) combaterea corupției sistemice; (c) reforma sectorului financiar-bancar; (d) investigarea imparțială a fraudei bancare în vederea recuperării fondurilor deturnate și aducerea tuturor celor responsabili în fața justiției; (e) consolidarea independenței și eficienței justiției; (f) asigurarea unui climat de afaceri și de investiții atractiv; (g) condiționarea reluării suportului direct bugetar al UE cu îndeplinirea condițiilor politice, financiare și macroeconomice pentru încheierea unui program cu FMI; (h) consolidarea cooperării cu societatea civilă și asigurarea libertății mass-media, inclusiv prin (i) limitarea concentrărilor dreptului de proprietate din sectorul mass-media. Un termen limită intermediar pentru evaluarea progresului în îndeplinirea condițiilor menționate mai sus urma să fie cea de-a II-a reuniune a Consiliului de Asociere RM-UE planificată pentru mijlocul lunii martie 2016.

<sup>7</sup> Concluziile Consiliului UE privind Republica Moldova din 15 februarie 2016, [http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/2/40802208827\\_ro\\_635912235000000000.pdf](http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/2/40802208827_ro_635912235000000000.pdf)

În perioada imediat următoare, Uniunea Europeană a monitorizat modul în care autoritățile își respectă angajamentul de realizare a agendei de reforme europene. În acest sens, menționăm vizita la Chișinău din 26 februarie 2016 a unei delegații de oficiali UE de nivel înalt, conduse de Christian Danielsson, Director General al Directoratului Comisiei Europene pentru Politica Europeană de Vecinătate și Negocieri a Extinderii și Thomas Mayr-Harting, Directorul Executiv al Serviciului European de Acțiune Externă al UE<sup>8</sup>. Cu această ocazie oficialii UE au discutat cu autoritățile Republicii Moldova proiectul Foii de Parcurș. În rezultatul vizitei, oficialii UE au subliniat importanța identificării de către Guvern a unor termene limită clare pentru implementarea cât mai rapidă a acțiunilor restante în contextul pregătirii Consiliului de Asociere RM-UE.

Astfel, practic în ajunul reuniunii Consiliului de Asociere RM-UE, la 11 martie 2016, Foaia de Parcurș privind agenda de reforme prioritate a fost aprobată în cadrul unei ședințe comune a Parlamentului RM și Guvernului RM din 11 martie 2016<sup>9</sup>.

Foaia de Parcurș include în total 69 de acțiuni prioritare. Majoritatea acțiunilor, și anume 46 de acțiuni prioritare au fost planificate pentru perioada martie-aprilie 2016, 19 acțiuni prioritare sunt planificate pentru perioada aprilie-iulie 2016, iar 4 acțiuni prioritare sunt cu termen permanent de realizare (permanent/în curs de desfășurare). Termenul limită asumat de autoritățile Republicii Moldova pentru realizarea tuturor acțiunilor prioritare este 31 iulie 2016.

Analizând calitatea acțiunilor planificate trebuie să constatăm că majoritatea acestora nu asigură finalitate în realizarea condițiilor menționate în Concluziile Consiliului UE, ci mai degrabă contribuie la consolidarea cadrului legal, ori implementarea legilor este cea mai mare provocare pentru Republica Moldova. De asemenea, foaia de parcurș nu se referă la toate condiționalitățile UE. Nu există acțiuni care ar viza depolitizarea instituțiilor publice. O evaluare mai detaliată a Foii de Parcurș poate fi găsită în Analiza Tematică publicată de IPRE la începutul lunii aprilie 2016<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Comunicatul de presă al Delegației UE în Republica Moldova privind vizita delegației oficialilor UE de nivel înalt la Chișinău: [http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/documents/press\\_corner/20160226\\_1\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/documents/press_corner/20160226_1_en.pdf)

<sup>9</sup> Foaia de Parcurș privind agenda de reforme prioritate din 11 martie 2016, <http://www.gov.md/ro/content/foaia-de-parcurs-privind-actiunile-prioritare-pentru-implementarea-acordului-de-asociere-rm>

<sup>10</sup> <http://ipre.md/portfolio/analiza-tematica-privind-procesul-de-implementare-a-angajamentelor-republicii-moldova-in-domeniul-agriculturii-si-dezvoltarii-rurale-in-conformitate-cu-acordului-de-asociere-rm-ue-octombrie-2014/>

### **(3) Reuniunea Consiliul de Asociere RM-UE din 14 martie 2016**

Autoritățile RM au raportat în cadrul reuniunii Consiliului de Asociere anumite evoluții în lichidarea restanțelor în realizarea Acordului de Asociere prin adoptarea unor legi importante în sectorul energetic, reforma procuraturii, extinderea implementării ZLSAC în regiunea Transnistreană, promovarea unor noi proiecte de legi de către Guvern în sectorul anti-corupției și integrității sau alegerea unui nou Guvernator al BNM. Cu toate acestea, implementarea în practică a legislației în sectorul justiției, combaterea efectivă a corupției la nivel înalt sau reformei în sectorul financiar-bancar rămâne a fi o provocare cheie. Chiar dacă autoritățile Republicii Moldova au adoptat o Foaie de parcurs privind agenda de reforme prioritate cu termen limită de realizare până la 31 iulie 2016, aceasta nu reflectă în totalitate condițiile menționate în Concluziile Consiliului UE privind Republica Moldova, limitându-se în mare parte la acțiuni cu caracter legislativ și mai puțin la angajamente care să vizeze implementarea reformelor. Un exemplu în acest sens este lipsa referințelor la acțiuni concrete care ar viza depolitizarea instituțiilor publice sau lipsa unei finalități în cadrul termenul asumat de punere în aplicare a legislației.

Totodată, analizând comunicatul de presă publicat în rezultatul reuniunii Consiliului de Asociere RM-UE, observăm că acesta în mare parte repetă retorica Uniunii Europene menționată în Concluziile Consiliului UE din 15 februarie 2016<sup>11</sup>, autoritățile Republicii Moldova fiind îndemnate să asigure cel puțin realizarea Foii de parcurs privind agenda de reforme prioritare în termenii fixați. Practic unicul domeniu unde UE a apreciat un oarecare progres a vizat aderarea Moldovei la Acordul multilateral al OMC privind achizițiile publice și la Convenția regională cu privire la regulile de origine preferențiale pan-euro-mediteraneene.

Adițional, menționăm că deși Guvernul a ezitat în perioada de referință să implice activ reprezentanții societății civile în procesul de elaborare a Foii de Parcurs, cu toate acestea Platforma Societății Civile de Asociere RM-UE, care a fost creată în sensul articolului 443 al Acordului de Asociere, a reușit să prezinte opiniei publice, dar în special în atenția Uniunii Europene și a Guvernului, Nota de Poziție cu privire la procesul de implementare a Acordului de Asociere RM-UE<sup>12</sup>.

Nota respectivă a inclus aprecieri preliminare privind rezultatele cheie în implementarea Acordului de Asociere în perioada 1 septembrie 2014 - 28 Februarie 2016, în special cu privire

<sup>11</sup> Comunicatul de Presă comun în urma celei de-a II-a reuniuni a Consiliului de Asociere RM-UE, <http://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2016/03/14-second-association-council-eu-moldova/>

<sup>12</sup> Nota de Poziție a Platformei Societății Civile de Asociere RM-UE cu privire la procesul de implementare a Acordului de Asociere RM-UE, [http://ipn.md/infoprim/UserFiles/Image/Comunicate\\_anexe/NotaPozitieImplementareAA\\_Ro.pdf](http://ipn.md/infoprim/UserFiles/Image/Comunicate_anexe/NotaPozitieImplementareAA_Ro.pdf)



la următoarele Titluri ale Acordului: (a) Titlul III: Libertate, Securitate și Justiție; (b) Titlul IV: Cooperare Economică și alte tipuri de cooperare; (c) Titlul V: Comerț și aspecte legate de comerț (ZLSAC).

Dincolo de constatările privind dinamica de realizare a Acordului de Asociere, Platforma Societății Civile de Asociere RM-UE a cerut (1) autorităților RM remedierea de urgență a restanțelor înregistrate prin ne-implementarea angajamentelor din Acordul de Asociere, iar (2) Uniunii Europene continuarea exercitării presiunii asupra Guvernului în vederea realizării condițiilor necesare pentru urgentarea reformelor impuse de Acordul de Asociere, inclusiv pentru a relua condiționat pe parcursul anului 2016 suportul direct bugetar UE pentru susținerea reformelor.

### 3. Dinamica de realizare a Acordului de Asociere RM-UE (Titlurile II-VI)

#### *Metodologia de evaluare*

*Obiectul evaluării.* În total, Planul Național de Acțiuni pentru Implementarea Acordului de Asociere RM-UE (PNAIAA) în versiunea revăzută prevede 1778 de măsuri de implementare pentru perioada 2015-2016 cu referire la 6 titluri (I-VI) ale Acordului. În sensul prezentului raport, autorii se vor referi în special la evaluarea realizării Titlurilor II-VI (1774 de măsuri), deoarece Titlul – Principii Generale al Acordului de Asociere, prevede 4 acțiuni generale cu implementare permanentă care vizează în special respectarea principiilor democratice, a drepturilor omului și libertăților fundamentale, economiei de piață, dezvoltarea durabilă, statutului de drept a bunei guvernări, precum și dezvoltarea relațiilor și a cooperării între părți și contribuie la menținerea păcii și a stabilității în regiune. Evaluarea progresului acestor principii poate fi realizat prin prisma progresului în cele 5 titluri care prevăd măsuri mai concrete de implementare.

*Metodologia de calcul a progresului cantitativ.* În contextul celor menționate mai sus, în continuare vom prezenta tabloul progresului în realizarea Acordului de Asociere RM-UE pînă la sfârșitul lunii martie 2016. Astfel, autorii au evaluat cele **565 de măsuri cu termen de realizare pînă la 31 martie 2016**, precum și **178 de măsuri cu termen permanent** de implementare prevăzute la Titlurile II-VI ale Acordului de Asociere. În cazul în care au fost constatate realizări a măsurilor înainte de termenul de implementare, acestea vor fi de asemenea adăugate la indicii de implementare. Aprecierea cantitativă a progresului în implementarea PNAIAA va include măsurile realizate, măsurile nerealizate și acțiunile în curs de realizare (care vor include și măsurile realizate parțial).

Astfel, pentru a arăta tendința în implementare, autorii au calculat indicii de implementare generală rezultate din formula: totalul acțiunilor planificate 2015-2016 (prevăzute în Titlurile II-VI) i.e. **1774**, raportate la totalul măsurilor realizate pînă la sfârșitul lunii martie 2016 (măsuri cu termen de realizare pînă la 31 martie 2016 + măsurile cu termen permanent + măsurile realizate înainte de termen).

Pentru a prezenta progresul în implementare raportat la datele ultimului raport IPRE (31 octombrie 2015), autorii de asemenea au arătat progresul înregistrat nemijlocit în perioada de referință (1 noiembrie 2015 – 31 martie 2016) rezultat din formula: totalul acțiunilor planificate pînă la sfârșitul lunii martie (i.e. **565**) + măsurile cu termen permanent de implementare (i.e. **178**) raportate la numărul măsurilor realizate pînă la sfârșitul lunii martie (inclusiv și cele

realizate înainte de termen). De asemenea, am raportat progresul din perioada de referință (până la 31 martie 2016) cu progresul înregistrat până la 31 octombrie 2015, ceea ce va prezenta prin comparație dinamica în implementare.

*Sursele de informare* folosite de autori au fost cele de acces public în special (1) platforma online de monitorizare Plan-Pro <https://monitorizare.gov.md/reports/Raport%20PNAAA.html>; (2) informațiile prezentate la solicitare de autoritățile de implementare; (3) site-urile autorităților publice (i.e. [www.gov.md](http://www.gov.md), [www.parlament.md](http://www.parlament.md), [www.mec.gov.md](http://www.mec.gov.md), [www.justice.gov.md](http://www.justice.gov.md), [www.dcfta.md](http://www.dcfta.md)); (4) interviuri cu experții din autoritățile de implementare; (5) registrul de stat al actelor juridice [lex.justice.md](http://lex.justice.md); (6) sursele publice de informații ale instituțiilor UE; (7) alte informații, analize tematice și rapoarte de evaluare independente.

În sensul prezentului raport, având în vedere metodologia descrisă mai sus, în continuare vom prezenta constatările progresului care va viza în special acțiunile cu caracter normativ și legislativ realizate de Guvern și Parlament. De asemenea, raportul va include unele aprecieri de impact, legate de calitatea progresului înregistrat.

### 3.1. Titlul II - Dialogul politic și reforme, cooperarea în domeniul politicii externe și de securitate

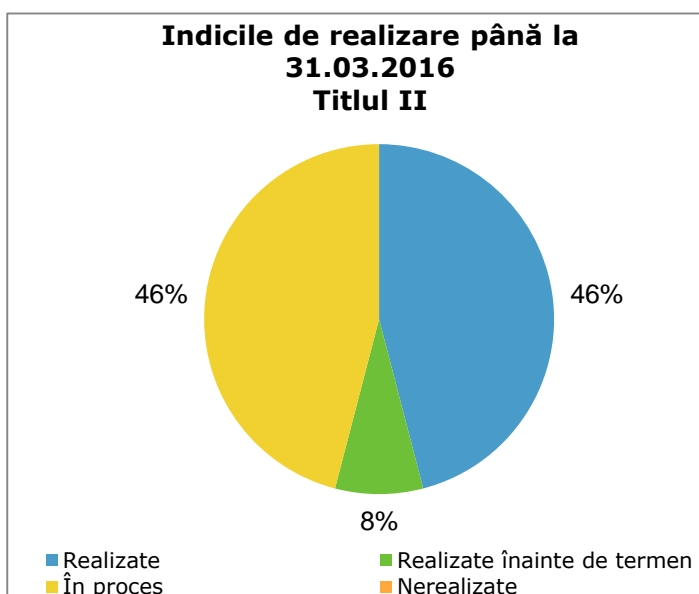
Pentru Titlul II PNAIAA în total pentru perioada 2014-2016, prevede **126 măsuri** pentru implementare, iar pentru perioada de referință **34 măsuri**, dintre care **20 măsuri au fost realizate**, inclusiv **3 măsuri au fost realizate înainte de termenul limită** de 31 martie 2016. Alte **17 măsuri sunt în curs de realizare**.

Termene de referință	Total	Realizate	În curs	Nerealizate
PNAIAA 2014 - 2016	126	20		
Termen de realizare până la 31.03.2016	34	17	17	0
<b>Acțiuni</b> cu termen de realizare 01.11.2015-15.03.2016	17	13	4	
Realizate înainte de termen		3		

Figura 2. Ponderea rezultatelor Titlului II.  
Sursa: Calculele IPRE

Totodată, în perioada 1 noiembrie 2015 – 31 martie 2016 au fost planificate 17 măsuri, dintre care 13 au fost realizate și altele 4 au fost în curs de realizare. În acest context, trebuie să menționăm că rata mai ridicată de implementare a măsurilor la Titlul II se datorează faptului că rezultatele înregistrate au vizat în mare parte lichidarea restanțelor din perioada anterioară, cu termen limită de implementare pînă la finele anului 2015.

Astfel, pentru perioada rămasă de pînă la finele anului 2016 rămîn a fi implementate 106 măsuri, inclusiv finalizarea realizării a 17 acțiuni aflate în prezent în proces de realizare.



#### A. Cele mai importante realizări ale perioadei de raportare sunt:

1. Aprobarea Legii nr. 3 din 25.02.2016 cu privire la procuratură

2. Aprobarea Legii nr. 219 din 03.12.2015 cu privire la participarea Republicii Moldova la misiuni și operațiuni internaționale
3. Aprobarea proiectului de Lege privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale de Guvern și de Parlament lectură finală

Dintre aceste trei realizări importante, nici una nu avea termen limită de implementare pînă la finele trimestrului I al anului 2016, toate avînd termen limită de implementare în anii 2014 și 2015.

**B. Cele mai importante restanțe ale perioadei de referință sunt:**

1. Elaborarea și adoptarea Planului de Acțiuni privind susținerea populației de etnie romă din Republica Moldova pentru anii 2016-2020 (au avut loc doar consultări publice pe marginea documentului)
2. Implementarea în întregime a Planului de Acțiuni pe anii 2014-2015 privind implementarea Strategiei Naționale Anticorupție (nu toate activitățile din cadrul Planului de Acțiuni au fost implementate)
3. Delimitarea competențelor CNI de CNA, delimitarea competențelor dintre CNA, Procuratura Generală și Ministerul Afacerilor Interne
4. Realizarea parteneriatelor privind schimbul de date și cooperarea cu autorități străine în vederea identificării averii aflate în afara țării a subiecților declarațiilor de venit și proprietate
5. Elaborarea și aprobarea proiectului de lege privind Serviciul Național de Informații al Republicii Moldova (proiectul de lege a fost înregistrat în calitate de inițiativă legislativă (nr. 390) din partea unui deputat în Parlament și nu urmare a propunerilor din partea Guvernului)
6. Elaborarea și aprobarea proiectului de lege privind aprobarea Conceptului Securității Informaționale a Republicii Moldova (proiectul a fost definitivat pentru a fi prezentat Guvernului spre aprobare și prezentare Parlamentului)
7. Elaborarea și aprobarea proiectului de lege privind activitatea contrainformativă și activitatea informativă externă (proiectul de lege a fost înregistrat ca o inițiativă legislativă (nr. 389) din partea unui deputat în Parlament și nu urmare a propunerilor din partea Guvernului).
8. Elaborarea și aprobarea Legii cu privire la apărarea națională (proiectul de modificare a cadrului legislativ a fost supus doar consultărilor cu alte autorități publice)

9. Elaborarea și aprobarea proiectului de lege cu privire la prevenirea și combaterea terorismului (proiectul de lege nu a fost elaborat și aprobat de Guvern)

Menționăm că toate aceste acțiuni au fost planificate cu termen limită de 31.12.2015, iar evaluarea a luat în calcul și perioada de pînă la 31.03.2016 pentru a stabili dacă aceste acțiuni au fost sau nu implementate.

De asemenea, rămîn restante și alte activități care au fost planificate în perioade anterioare, dintre care cea mai importantă este **ajustarea Strategiei Naționale Anticorupție și aprobarea unui nou plan de Acțiuni pentru anii 2015-2016.**

### ***Aprecieri speciale cu privire la particularitățile Legii cu privire la procuratură***

Legea cu privire la procuratură conține prevederi care vor intra în vigoare în mare parte la 1 august 2016. În același timp, prevederile ce țin de numirea Procurorului General după procedura nouă, vor intra în vigoare după ce vor fi operate modificările necesare în Constituția Republicii Moldova. Astfel, pentru a fi aplicabile, modificările necesită a fi propuse prin inițiativă legislativă a cel puțin 1/3 din deputați, să fie supusă avizului din partea Curții Constituționale și să treacă procedura de consultare care nu poate fi mai mică de 6 luni. În condițiile actuale, odată ce un proiect de lege de modificare a Constituției încă nu a fost înaintat, termenul efectiv de intrare în vigoare a prevederilor ce țin de numirea Procurorului General s-ar putea extinde pînă cel puțin la finele anului 2016.

Un alt element important ce ține de numirea Procurorului General este că actuala componență a Consiliului Superior al Procurorilor va prelua funcția de a propune Președintelui Republicii Moldova candidatura pentru funcția de Procuror General. Odată ce membrii Consiliului Superior al Procurorilor au fost aleși la Adunarea Generală a Procurorilor cu un anumit mandat, devine neclar cum acest mandat și votul primit din partea Adunării Generale se pliază pe noua funcție pe care o preiau membrii Consiliului Superior al Procurorilor.

### ***Competențele procuraturilor specializate***

În baza Legii nr. 3 din 25.02.2016 cu privire la procuratură Parlamentul urmează să aprobe legi speciale privind modul de funcționare și competențele procuraturii Anticorupție și a procuraturii pe cauze contra crimei organizate și pe cauze speciale. Astfel, la momentul actual competențele organelor procuraturii specializate sunt în continuare neclare, întrucît prin legi speciale competențele lor ar putea fi structurate diferit decît în legea generală. Adițional, devine neclar

cum vor fi divizate competențele dintre procuratura anticorupție și procuratura pe cauze contra crimei organizate atunci când se vor atesta că este suprapunere de competență, ori cauzele de corupție pot presupune și implicarea crimei organizate și vice-versa.

*Corelarea Legii cu privire la procuratură cu reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești*

Suplimentar Legii cu privire la procuratură Parlamentul a aprobat la 11 martie 2016 în prima lectură și la 21 aprilie 2016 în a doua lectură proiectul legii privind reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești. Acesta, printre altele, prevede micșorarea numărului de instanțe judecătorești. În acest sens, nu se asigură o sinergie între instanțele judecătorești nou create și procuraturile teritoriale, Legea cu privire la procuratură se expune doar pe fuzionarea procuraturii UTA Găgăuzia și Procuraturii municipiului Chișinău.

Adoptarea Legii cu privire la procuratură urma să asigure reforma în întregul sistem al organelor procuraturii, întrucât planificarea din start a acestei activități presupunea un cadru legislativ complet în domeniul instituției procuraturii. Prin Legea nr. 3 din 25.02.2016 anumite aspecte ale activității de urmărire penală, care sunt de importanță vitală pentru eficiența justiției penale au fost amânate prin stabilirea în Legea cu privire la procuratură că modul de organizarea a Procuraturilor anticorupție și contra crimei organizate, și, cel mai important, competențele lor vor fi reglementate prin legi separate.

Urmare a concluziilor Consiliului UE din 15 februarie 2016, Parlamentul și Guvernul au venit cu o foaie de parcurs de acțiuni prioritare pentru lunile martie – iulie 2016, dintre care pentru luna martie erau prevăzute elaborarea și aprobarea proiectelor de lege privind procuratura anticorupție și procuratura pentru combaterea criminalității organizate și cauze speciale. Aceste două proiecte nu au fost aprobate în termenii specificați în foaia de parcurs.

### 3.2. Titlul III - Libertate, Securitate și Justiție

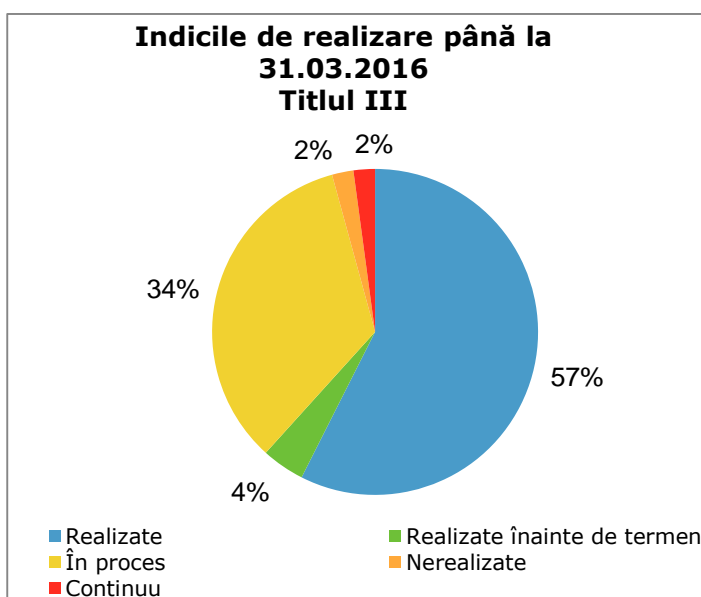
**Pentru Titlul III PNAIAA în total pentru perioada 2014-2016, prevede 143 măsuri** pentru implementare, iar **pentru perioada de referință - 44 măsuri, dintre care 29 măsuri au fost realizate**, inclusiv **2 măsuri au fost realizate înainte de termenul limită** de 31 martie 2016. Suplimentar, **1 măsură are un termen permanent, care de asemenea a fost realizată**. Alte **16 măsuri sunt în curs de realizare, iar 1 măsură este nerealizată**.

Termene de referință	Total	Realizate	În curs	Nerealizate
PNAIAA 2014 - 2016	143	30		
Termen de realizare până la 31.03.2016	44	27	16	1
Acțiuni cu termen de realizare 01.11.2015-15.03.2016	28	18	9	1
Continuu	1	1		
Realizate înainte de termen		2		

Figura 3. Ponderea rezultatelor Titlului III.  
Sursa: Calculele IPRE

Totodată, în perioada 1 noiembrie 2015 – 31 martie 2016 au fost planificate 28 măsuri, dintre care 18 au fost realizate, altele 9 au fost în curs de realizare, iar o acțiune nu a fost realizată. Similar Titlului II, rata mai ridicată de implementare a măsurilor la Titlul III se datorează rezultatelor înregistrate prin înlăturarea restanțelor din anul 2015.

Astfel, pentru perioada de pînă la finele anului 2016 rămîn a fi implementate 111 măsuri, inclusiv finalizarea realizării a 16 măsuri aflate în prezent în proces de realizare.





**A. Cele mai importante realizări ale perioadei de raportare sunt:**

1. La data de 02.03.2016 Guvernul a aprobat proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, care prevede armonizarea Legii nr. 270-XVI din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova cu legislația UE și cele mai bune practici europene;
2. Elaborarea Raportului analitic al Profilului Migrațional Extins al RM (edițiile 2008 – 2013 și 2009 – 2014);
3. Elaborarea și aprobarea proiectului de lege pentru modificarea Legii nr. 182-XVI din 10 iulie 2008, în scopul revizuirii efectivul-limită al Centrului Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal;
4. A fost aprobat Planul de acțiuni pentru anii 2015-2020 privind implementarea Strategiei naționale în domeniul migrației și azilului (2011-2020)
5. La data de 26 februarie 2016 a fost eliberat primul set de documente de călătorie de tip nou pentru refugiați, în total 10 acte;
6. Au fost tipărite și făcute disponibile materiale informative pentru principalele categorii de migranți cu care interacționează Biroul Migrație și Azil;
7. A fost semnat Acordul Inter-instituțional pentru implementarea eficientă a cadrului legal în domeniul integrării străinilor;
8. S-a avansat substanțial în dotarea Poliției de Frontieră cu echipament special;
9. Circa 70% din cabinele de control ale Poliției de Frontieră sunt supravegheate video ca măsură anti-corupție;
10. Planul de acțiuni privind realizarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului pentru anii 2013-2017 a fost îndeplinit în proporție de 70%.

**B. Cele mai importante restanțe ale perioadei de referință sunt:**

1. Nu a fost făcut public un raport final al Planului de acțiuni pentru anii 2011-2015 privind implementarea Strategiei naționale în domeniul migrației și azilului (2011-2020)
2. Nu s-a reușit transpunerea în legislația națională a prevederilor Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 octombrie 2005 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor și finanțării terorismului, dar și a prevederilor Directivei 2006/70/CE a Comisiei din 1 august 2006 în privința persoanelor expuse politic;
3. Nu a fost realizat studiul privind situația apatridiei pe teritoriul Republicii Moldova;

4. Crearea centrelor de integrare pentru străini întârzie și există posibilitatea să nu se reușească cu implementarea acestei acțiuni până la finele anului 2016;
5. Se atestă o lipsă de orice acțiuni importante în domeniul ajustării politicilor și cadrului regulator de prevenire a migrației ilegale conform standardelor UE și celor mai bune practici europene (elaborarea noilor metodologii de activitate);
6. Nu s-a reușit consolidarea infrastructurii și a echipamentului secțiilor regionale de combatere a șederii ilegale a străinilor (mun. Cahul și mun. Bălți)
7. Implementarea sistemului de recunoaștere facială;
8. Pe motiv că la moment se află doar la o etapă incipientă, cel mai probabil nu se va reuși implementarea în timp a acțiunii ce ține de realizarea aplicațiilor informatice care permit schimbul de informații în timp real între structurile naționale și internaționale cu atribuții în supraveghere și control al trecerii frontierelor.
9. Guvernul nu a raportat acțiuni în domeniul "facilitării migrației circulare în interesul dezvoltării" și în mod special cele ce țin de valorificarea oportunităților existente în contextul Parteneriatului de Mobilitate Republica Moldova – Uniunea Europeană
10. Dezvoltarea unui concept integrat de analiză a riscului în domeniul combaterii criminalității informatice

### ***Aspecte specifice ce țin de implementarea Strategiei Naționale de Reformare a Sectorului Justiției***

PNAIAA prevede implementarea Strategiei și a Planului de Acțiuni pentru implementarea acesteia, în baza termenilor și acțiunilor specificate. În acest sens, esențiale pentru Strategie sunt câteva dintre următoarele:

1. Reamplasarea instanțelor judecătorești și optimizarea numărului de judecători (cu termen de implementare 2014-2016)
2. Elaborarea proiectului de modificare a Constituției în partea ce ține de termenul inițial de numire a judecătorilor și selectarea judecătorilor Curții Supreme de Justiție (cu termen de implementare anul 2014)
3. Implementarea noii proceduri de selectare și numire a președinților și vicepreședinților instanțelor judecătorești (cu termen de implementare anul 2014)

Mai jos ne vom expune pe inițiativele legislative din domeniu și cum acestea corespund principiilor consacrate de administrare judecătorească eficientă.

*Reamplasarea instanțelor judecătorești și optimizarea numărului de judecători*

Parlamentul a aprobat la 21 aprilie 2016 în lectura a doua proiectul de lege privind reorganizarea sistemului judecătoresc. Acest proiect prevede printre altele:

1. Reducerea numărului de judecătorii și asigurarea specializării judecătorilor
2. Păstrarea numărului de judecători existent la momentul actual
3. Reducerea pozițiilor de președinți și vicepreședinți ai instanțelor judecătorești înainte de expirarea mandatului lor

În contextul Strategiei, nu s-a revizuit numărul judecătorilor, iar propunerile de optimizare a numărului de judecătorii nu asigură implementarea principiilor consacrate deja în sistemul justiției. Adicional:

- a) Asigurarea distribuției aleatorii a dosarelor. În baza proiectului de lege, se prevede un număr de cel puțin 9 judecători specializați, cu alte cuvinte câte trei judecători pe filialele instanțelor de judecată care pînă la adoptarea legii reprezentau instanțele judecătorești actuale. Inevitabil va fi nevoie de distribuit câte cel puțin 3 judecători pe cauze civile, penale și contravenționale. În astfel de circumstanțe devine practic imposibil de asigurat distribuția aleatorie a dosarelor, ceea ce nu asigură excluderea factorului uman și posibilități de corupere a judecătorilor.
- b) Asigurarea accesibilității instanțelor judecătorești. Dacă se propune specializarea judecătorilor, aceasta va presupune distanțe mai mari pe oficii specializate ale instanțelor judecătorești, ceea ce în consecință va afecta accesibilitatea pentru cetățeni și justițiabili.
- c) Încheierea înainte de termen a mandatelor președinților și vicepreședinților instanțelor judecătorești și numirea noilor președinți și vicepreședinți de CSM va afecta și mai mult independența judecătorilor, inclusiv va oferi posibilitate de excludere din sistem a judecătorilor integri, care au opus în trecut rezistență.

Un element esențial ce ține de optimizarea numărului de judecători în funcție de volumul de lucru nu a fost tratat în lege, care de fapt și a fost mult așteptat de sistem. Judecătorii din municipiul Chișinău dețin în examinare câte 500 dosare, ceea ce reprezintă un volum extrem de mare de lucru, în timp ce instanțele judecătorești din alte localități au un volum de lucru mult mai mic. În acest sens, reforma din sistemul judecătoresc nu s-a axat pe balansarea volumului de lucru între judecători prin sporirea numărului de judecători în localități precum municipiul Chișinău și revederea numărului lor în localități cu număr mai mic de dosare.

*Elaborarea proiectului de modificare a Constituției în partea ce ține de termenul inițial de numire a judecătorilor și selectarea judecătorilor Curții Supreme de Justiție (cu termen de implementare anul 2014)*

Proiectul de lege de modificare a Constituției privind modul de numire pentru termenul inițial al judecătorilor și selectarea judecătorilor Curții Supreme de Justiție nu a fost definitivat pînă în prezent. Foaia de parcurs privind agenda de reforme prioritare agreată de Parlament și Guvern prevede aprobarea modificărilor în luna martie 2016. În același timp, inițiativele parvenite din partea Curții Supreme de Justiție privind componența judecătorilor cu un număr de 17 din 34 fiind din mediul academic ridică semne de întrebare cu privire la eficiența acestei reforme și generează suspiciuni privind modul în care aceste proceduri ar putea fi utilizate pentru a elimina din Curtea Supremă de Justiție judecători integri, prin micșorarea numărului de judecători de carieră.

*Implementarea noii proceduri de selectare și numire a președinților și vicepreședinților instanțelor judecătorești (cu termen de implementare anul 2014)*

Procedura nouă nu a fost aprobată, iar criteriile de selecție au fost înlocuite prin transmiterea către CSM a competenței de a propune președinții și vicepreședinții instanțelor judecătorești în baza legii privind reorganizarea sistemului instanțelor judecătorești.

### 3.3. Titlul IV - Cooperarea economică și alte tipuri de cooperare sectorială

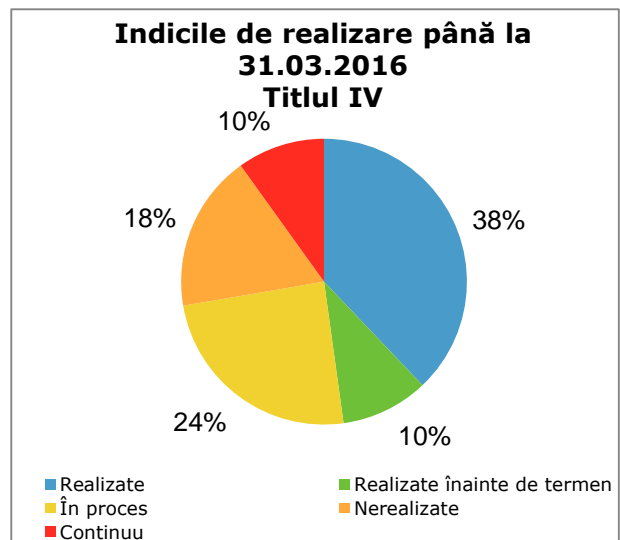
Pentru **Titlul IV PNAIAA în total pentru perioada 2014-2016, prevede 891 măsuri** de implementare, iar **pentru perioada de referință - 275 măsuri, dintre care 198 măsuri au fost realizate**, inclusiv **34 măsuri au fost realizate înainte de termenul limită** de 31 martie 2016. Suplimentar, **34 din 53 de măsuri cu termen permanent au fost realizate**. Alte **84 măsuri, inclusiv 12 cu titlu permanent sunt în curs de realizare, iar 61 de măsuri sunt nerealizate**.

Termene de referință	Total	Realizate	În curs	Nerealizate
PNAIAA 2014 - 2016	891	198		
Termen de realizare până la 31.03.2016	275	130	84	61
<b>Acțiuni</b> cu termen de realizare 01.11.2015-31.03.2016	157	62	53	42
Continuu	53	34	12	7
Realizate înainte de termen		34		

Figura 4. Ponderea rezultatelor Titlului V.  
Sursa: Calculele IPRE

În perioada 1 noiembrie 2015 – 31 martie 2016 au fost planificate 157 măsuri, dintre care 62 au fost realizate, altele 53 au fost în curs de realizare, iar 42 de măsuri nu au fost realizate.

Totodată, pentru perioada rămasă de pînă la finele anului 2016 rămîn 659 acțiuni de implementat, inclusiv finalizarea a 84 acțiuni aflate în proces de realizare.



#### A. Cele mai importante realizări ale perioadei de raportare sunt:

1. Elaborarea unui modul de instruire (cu o durată de 40 ore) pentru promovarea valorilor etice în rîndul funcționarilor publici;

2. Armonizarea legislației naționale în domeniu cu acquis-ul UE conform prevederilor anexei II la Acord – CNPF a raportat intrarea în vigoare a 16 acte subordonate legii, 7 fiind legate de valorile mobiliare și 9 – de organismele de plasament colectiv;
3. Preluarea prevederilor cadrului european de guvernare corporativă (termenul limită 31.12.2015). Deși prin Hotărârea nr. 67/10 din 24.12.2015 a Comisiei Naționale a Pieței Financiare a fost aprobat Codul de guvernanță corporativă, instrumentul utilizat pentru a prelua cadrul european de guvernare corporativă nu este unul eficient, întrucât nu acoperă toate sectoarele de guvernare corporativă. Astfel, BNM nu a adoptat încă prevederile necesare pentru a asigura implementarea prevederilor cadrului european de guvernare corporativă pentru sectorul bancar – proiectul Regulamentului BNM privind sistemele de control intern în bănci fiind încă la nivel de definitivare. Adicional, alte domenii de guvernare corporativă nu sunt reglementate, precum sunt societățile comerciale care nu cad sub incidența competențelor de reglementare ale CNPF și BNM;
4. Elaborarea unui proiect de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, în scopul armonizării legislației naționale la Directiva 2009/101. Deși Ministerul Justiției a raportat adoptarea de Guvern a proiectului de lege în baza Hotărârii Guvernului nr. 790 din 28.10.2015, care ulterior a fost aprobat de Parlament prin Legea nr. 21 din 04.03.2016, prevederile acesteia nu transpun decât o parte din prevederile Directivei 2009/101. Informații precum persoanele autorizate, inclusiv deținătorii de procură de administrare, contabil și alt personal din cadrul întreprinderilor nu pot fi accesate prin intermediul modificărilor propuse. Astfel, nu putem considera transpunerea completă a prevederilor Directivei 2009/101, pentru a asigura garanțiile și a proteja interesele asociaților și terților precum își propune Directiva Europeană;
5. Elaborarea unui proiect de lege pentru modificarea și completarea Codului Muncii în vederea aducerii acestuia în concordanță cu Directivele 1999/70/CE privind acordul cadru cu privire la munca pe durată determinată, încheiat între CES, UNICE și CEEP și 91/553/CEE privind obligația angajatorului de a informa lucrătorii asupra condițiilor aplicabile contractului sau raportului de muncă. Parlamentul a aprobat modificările și completările la Codul Muncii prin Legea nr. 52 din 01.04.2016 pentru modificarea și completarea Codului Muncii;
6. Adoptarea Legii nr. 8 din 26.02.2016 privind drepturile consumatorilor la încheierea contractelor (intrarea în vigoare 25.09.2016);
7. Adoptarea modificărilor la Legea nr. 422-XVI din 12.12.2015 privind securitatea generală a produselor, prin Legea nr. 231 din 10.12.2015;

8. Adoptarea modificărilor la Codul Civil pentru a transpune prevederile Directivei 90/314/CEE privind pachetele de servicii pentru călătorii, vacanțe și circuite operate prin Legea nr. 6 din 26.02.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative;
9. Aprobarea standardelor naționale de control intern în sectorul public prin Ordinul MF nr.189 din 05 noiembrie 2015;
10. Aprobarea Legii privind parcurile din industria tehnologie informației (termen limită 31.12.2015)<sup>13</sup>
11. Elaborarea și aprobarea planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de dezvoltare agricolă și rurală a Republicii Moldova 2014-2020 în baza Hotărârii Guvernului nr. 742 din 21.10.2015;
12. Adoptarea Legii privind energia electrică (în prima lectură);
13. Adoptarea Legii privind gazele naturale (în prima lectură);
14. Adoptarea Legii nr. 10 din 26.02.2016 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile (intrarea în vigoare 25.03.2017);
15. Modificarea Hotărârii Guvernului nr. 894 din 12.11.2013 cu privire la organizarea și funcționarea ghișeului unic în domeniul autorizării de mediu pentru folosința specială a apei prin modificările operate de Hotărârea Guvernului nr. 823 din 20.11.2015;
16. Elaborarea și aprobarea Regulamentului cu privire la funcționarea sistemului informațional al resurselor de apă în Republica Moldova. Regulamentul a fost aprobat la ședința Guvernului din 30.03.2016;
17. Elaborarea și aprobarea Programului național de suprimare eşalonată a hidroclorofluorocarburilor pentru anii 2014-2040 în Republica Moldova. Programul național a fost aprobat la ședința Guvernului din 18.03.2016;
18. Aprobarea Legii nr. 28 din 10.03.2016 privind accesul pe proprietăți și utilizarea partajată a infrastructurii asociate rețelelor publice de comunicații electronice (termenul limită 31.12.2015);
19. Perfecționarea cadrului normativ pentru prevenirea și evitarea conducerii mijloacelor de transport în stare de ebrietate sau după agravarea sănătății. A fost aprobată Hotărârea Guvernului nr. 290 din 14.03.2016 privind aprobarea Regulamentului privind modul de organizare și efectuare a Controlului treziei.

## **B. Cele mai importante restanțe ale perioadei de raportare sunt:**

<sup>13</sup> Proiectul de lege a fost aprobat de Parlament în lectura a II la ședința din 21.04.2016

1. Aprobarea Strategiei de Reformă a Administrației Publice (termenul limită 30.09.2014);
2. Aprobarea Regulilor de Procedură ale Guvernului (termenul limită 31.12.2014);
3. Elaborarea și promovarea proiectului de lege cu privire la serviciile publice (termenul limită 30.09.2014);
4. Elaborarea și aprobarea Metodologiei privind re-ingineria serviciilor publice (termenul limită 30.06.2014);
5. Elaborarea și aprobarea Metodologiei universale de stabilire a tarifelor pentru serviciile publice prestate contra plată (termenul limită 30.06.2014);
6. Implementarea Planului de Acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015, aprobat prin Legea nr. 68 din 05.04.2012 (termenul limită 31.12.2015);
7. Elaborarea unui plan de acțiuni în care se vor stabili etapele de aderare la rețeaua Registrelor Comerciale Europene (EBR), care va constitui o platformă pentru efectuarea schimbului de informații (termen limită 31.12.2015);
8. Elaborarea proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 1134-XIII din 02.04.1997 privind societățile pe acțiuni pentru a asigura transpunerea Directivei 2012/30/UE (care a abrogat Directiva 77/91/CEE, ce figurează nemijlocit în calitate de act european pentru a fi transpus) – protejarea intereselor terților în ceea ce privește constituirea societăților comerciale (termen limită – 31.12.2015);
9. Elaborarea unui proiect de lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 220 din 19.10.2007 privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali în scopul armonizării legislației naționale la Directive 89/666/CEE din 21.12.1989 (termen limită 31.12.2015);
10. Elaborarea și promovarea unui proiect de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative, în scopul armonizării legislației naționale la Regulamentul CE nr. 1606/2002 privind aplicarea standardelor internaționale de contabilitate (termen limită 31.12.2015);
11. Elaborarea unei noi Strategii de ocupare a forței de muncă (termen limită 31.12.2015);
12. Perfecționarea mecanismului de stimulare a angajatorilor pentru angajarea persoanelor vulnerabile pe piața muncii (termen limită 31.12.2015);
13. Elaborarea și aprobarea Hotărârilor de Guvern pentru a transpune prevederile Directivelor 90/270/CEE (condiții minime de securitate pentru lucrul la monitor), 2002/44/CE (cerințe minime de securitate și sănătate referitoare la expunerea lucrătorilor la riscurile generale de agenți fizici) și 90/269/CEE (cerințe minime de securitate și sănătate pentru



- manipularea manuală a încărcăturilor care prezintă riscuri pentru lucrători, în special, de producere a unor afecțiuni dorsolombare) (termen limită 31.12.2015);
14. Elaborarea și promovarea proiectului de lege privind modificarea Legii nr. 190-XVI din 26.07.2007 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului (termen limită 31.12.2015);
  15. Consolidarea instituției de analiză a impactului de reglementare în procesul de creare a actelor legislative și normative, inclusiv în cadrul procesului de armonizare a legislației naționale cu cea europeană (termen limită 31.12.2015);
  16. Elaborarea proiectului de lege cu privire la parcurile științifico-tehnologice și incubatoarele de inovare (termen limită 31.12.2015);
  17. Modificarea Hotărârii Guvernului nr. 149 din 10 februarie 2006 „Pentru implementarea Legii cu privire la producția agroalimentară ecologică” în contextul transpunerii Regulamentului Comisiei de punere în aplicare nr. 836/2014 (care modifică Regulamentele 834/2007, 889/2008, 1235/2008) (termen limită 31.12.2015);
  18. Elaborarea și implementarea Planului național de acțiuni în domeniul eficienței energetice pentru anii 2016-2018 (termen limită 31.12.2015);
  19. Elaborarea noului Cod Feroviar (termenul limită 31.12.2015);
  20. Elaborarea și adoptarea Legii privind deșeurile (termen limită 31.12.2015)<sup>14</sup>;
  21. Revizuirea Codului subsolului în vederea transpunerii Directivei 2006/21/CE (termen limită 31.12.2015);
  22. Ajustarea și promovarea în Guvern a Legii comunicațiilor electronice nr.241-XVI din 15 noiembrie 2007 în conformitate cu directivele corespunzătoare ale UE (termen limită 31.12.2015), inclusiv Directiva 2002/77/CE privind concurența pe piețele de rețele și servicii de comunicații electronice;
  23. Implementarea Sistemului Informațional Automatizat „Asistența Medicală Primară” cu utilizarea platformei guvernamentale comune (termen limită 31.12.2015);
  24. Elaborarea și aprobarea actelor normative necesare (inclusiv a normelor tehnice) pentru aplicarea Legii nr. 91 din 29 mai 2014 privind semnătura electronică și documentul electronic (termen limită 31.12.2015);
  25. Elaborarea și aprobarea Legii privind contractele la distanță (inclusiv comerțul electronic) (termenul limită 31.12.2015);
  26. Ajustarea cadrului normativ și strategic al politicii de dezvoltare regională a Republicii Moldova la cel comunitar (termen limită 31.12.2015);

<sup>14</sup> Proiectul de lege a fost înregistrat în Parlament în martie 2016 și a fost aprobat în prima lectură.

27. Crearea Centrului național de cinematografie și instituirea mecanismului de susținerea a coproducțiilor cinematografice (termen limită 31.12.2015).

### **Constatări generale**

Titlul IV al Acordului de Asociere RM-UE este unul care vizează angajamente pe dimensiunea sectorială și cooperare economică. Mai sus am prezentat, principalele restanțe și rezultate înregistrate. Totodată, pentru o evaluare calitativă a prezentului Titlu, dorim să ne referim în continuare la progresul care vizează câteva domenii sectoriale cheie care de asemenea au fost analizate anterior de IPRE, în special sectorul energetic<sup>15</sup>, financiar-bancar<sup>16</sup>, agricultura și dezvoltarea rurală<sup>17</sup>.

### **Sectorul Energetic**

Potrivit Acordului de Asociere, Republica Moldova s-a angajat să transpună în legislația națională 43 directive și reglementări UE relevante pentru sectorul energetic. 12 din aceste acte europene au fost armonizate total sau parțial pînă la 1 septembrie 2014, în contextul angajamentelor anterioare în cadrul Comunității Energetice. În același timp, termenii limită pentru transpunerea directivelor și regulamentelor UE rămase, expiră în mare parte la începutul anului 2017. Însă, preocuparea cheie a autorităților, în special pe parcursul primului trimestru al anului 2016, a fost lichidarea restanțelor care țin de sectorul gazelor naturale și energiei electrice. Astfel în perioada de referință Parlamentul a adoptat în prima lectură cele două legi privind energia electrică și gazele naturale, care doar la 21 aprilie au fost adoptate în lectură finală. De asemenea, menționăm adoptarea de către Parlament, cu o întârziere de aproximativ 2 ani, a legii privind resursele de energie regenerabilă.

### **Sectorul Financiar-bancar**

Banca Națională este instituția responsabilă de supravegherea și reglementarea instituțiilor bancare, și împreună cu Comisia Națională a Pieței Financiare (cât și alte instituții în dependență de sector) asigură implementarea prevederilor din Acordul de Asociere pe sectorul financiar. Este important de menționat că Banca Națională a demonstrat un progres relativ la capitolul de reglementare. În cele 7 acțiuni de modificare a legislației în vederea alinierii la acquis-ul

<sup>15</sup> <http://ipre.md/portfolio/analiza-tematica-privind-prevederile-acordului-de-asociere-rm-ue-in-sectorul-energetic-gaze-naturale-si-energie-electrica/>

<sup>16</sup> <http://ipre.md/portfolio/analiza-tematica-privind-implementarea-angajamentelor-republicii-moldova-in-baza-acordului-de-asociere-din-domeniul-financiar-bancar/>

<sup>17</sup> <http://ipre.md/portfolio/analiza-tematica-privind-procesul-de-implementare-a-angajamentelor-republicii-moldova-in-domeniul-agriculturii-si-dezvoltarii-rurale-in-conformitate-cu-acordului-de-asociere-rm-ue-octombrie-2014/>

comunitar, prevăzute de către PNAIAA, unde Banca Națională figurează ca singura instituție responsabilă, sau este instituția cu prima responsabilitate, în 4 cazuri actele au fost definitivitate, 1 Directivă UE a fost transpusă parțial, și alte 2 sunt în proces de realizare.

Cu toate acestea, având în vedere condițiile menționate de Uniunea Europeană în Concluziile Consiliului UE privind Republica Moldova, sunt necesare de mai multe acțiuni cu un caracter de implementare a legilor și punere în aplicare a reformei în sectorul financiar-bancar, care ar preveni pe viitor devalizările băncilor naționale, în special având în vedere că alte trei bănci la moment sunt sub supraveghere specială. În context, Foia de parcurs din 14 martie 2016, scoate în evidență 3 sub-domenii de intervenție relevante acestui sector și anume (1) reluarea negocierilor în vederea semnării unui Acord de cooperare cu FMI, (2) asigurarea independenței și competențelor de supraveghere a BNM și CNPF și (3) asigurarea investigației cazurilor de fraudă în sistemul bancar. Astfel, din totalul de 16 acțiuni prioritare, 6 acțiuni sunt cu caracter de implementare și doar 10 se referă la revizuirea cadrul normativ și legislativ. Majoritatea acțiunilor planificate prevăd un termen limită de realizare în perioada lunilor aprilie-iulie.

### ***Agricultura și dezvoltarea rurală***

Gradul de realizare a angajamentelor asumate la Capitolul agricultură și dezvoltare rurală, este unul relativ modest. În partea ce se referă la nivelul de realizare a măsurilor pentru implementarea celor 8 angajamente prevăzute în Capitolul 12, în cazul a 4 angajamente, măsurile de implementare au fost realizate cu întârziere, în cazul unui angajament măsurile au fost realizate în termen, iar pentru 3 angajamente, măsurile de implementare sunt în proces de realizare.

Cu privire la nivelul de aproximare a legislației naționale în domeniul de referință, menționăm că din cele 11 Regulamente și 2 Directive UE:

- 1 Regulament UE și 1 Directivă UE au fost transpuse anterior aprobării PNAIAA;
- 6 Regulamente nu au fost realizate;
- 1 Regulament a fost transpus cu întârziere;
- 2 Regulamente au fost transpuse doar de către Guvern urmînd a fi aprobate legile speciale și de către Parlament;
- Cu privire la 1 regulament și 1 Directivă UE nu există informații care ar constata realizare.

Reieșind din cele menționate, putem concluziona că este necesară o concentrare a tuturor

eforturilor atât a Parlamentului, Guvernului, precum și a celorlalte autorități publice responsabile, pentru a depăși restanțele existente. Acest fapt poate fi realizat prin:

1. Identificarea cauzelor tergiversării procesului de implementare și eliminarea acestora pentru deblocarea procesului respectiv;
2. Scoaterea din umbră a domeniului agricultură și dezvoltare rurală și includerea acestui subiect pe agenda reformelor prioritare discutate în cadrul reuniunilor dintre Guvern și Parlament;
3. Îmbunătățirea nivelului viitor de planificare în special ținându-se cont de necesitatea stabilirii unui termen exact de realizare a anumitor activități pentru care la etapa actuală lipsește termenul de realizare, precum și de necesitatea de a stabili un set minim de activități necesare a fi realizate în cadrul anumitor angajamente, și în dependență de realizarea acestora, să fie clar dacă angajamentul respectiv a fost sau nu atins.

### 3.4. Titlul V - Comerț și aspecte legate de comerț (ZLSAC)

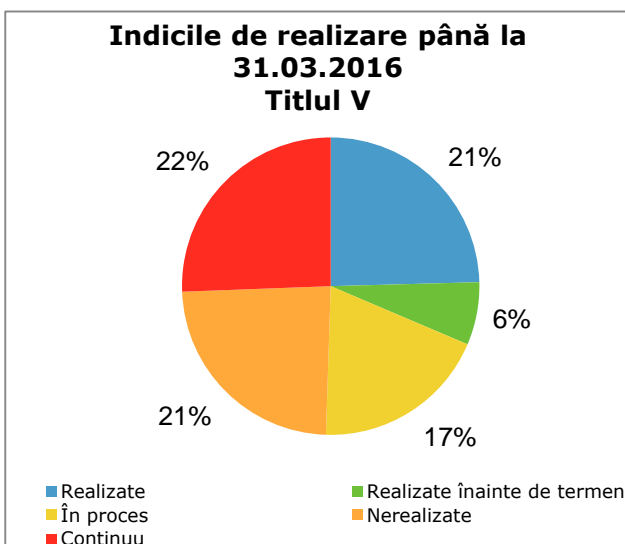
**Cu privire la Titlul V, pentru perioada 2014-2016, PNAIAA prevede 572 măsuri** pentru implementare, iar **pentru perioada de referință - 198 măsuri, dintre care 92 măsuri au fost realizate**, inclusiv **20 măsuri au fost realizate înainte de termenul limită** de 31 martie 2016. Suplimentar, din totalul de 117 măsuri din Titlul V cu termen permanent de realizare, **75 măsuri au fost realizate. Alte 56 măsuri sunt în curs de realizare, iar 70 de măsuri nu au fost realizate.**

Termene de referință	Total	Realizate	În curs	Nerealizate
PNAIAA 2014 - 2016	572	167		
Termen de realizare până la 31.03.2016	198	72	56	70
Acțiuni cu termen de realizare 01.11.2015-31.03.2016	143	39	41	63
Continuu	117	75		
Realizate înainte de termen		20		

Figura 5. Ponderea rezultatelor Titlului V.  
Sursa: Calculele IPRE

Totodată, în perioada 1 noiembrie 2015 – 31 martie 2016 au fost planificate 143 de măsuri, dintre care 39 au fost realizate, altele 41 au fost în curs de realizare, iar 63 de măsuri nu au fost realizate.

Astfel, pentru perioada rămasă de pînă la finele anului 2016 rămîn 405 acțiuni de implementat, inclusiv finalizarea a 56 acțiuni aflate în proces de realizare.



#### A. Cele mai importante realizări ale perioadei de raportare sunt:

1. Aprobarea Legii nr. 7 din 26.02.2016 privind supravegherea pieței în ceea ce privește produsele nealimentare (intrarea în vigoare la 01.04.2017);
2. Aprobarea Legii metrologiei nr. 19 din 04.03.2016 (intrarea în vigoare la 15.10.2016);
3. Adoptarea Legii nr. 20 din 04.03.2016 cu privire la standardizarea națională (intrarea în vigoare la data publicării, 08.04.2016);

4. Adoptarea Legii comunicațiilor poștale nr. 36 din 17 martie 2016 (legea încă nu a fost publicată în Monitorul Oficial);
5. Adoptarea Legii nr. 9 din 26.02.2016 privind modificarea și completarea unor acte legislative (Legea privind activitățile de acreditare și evaluare a conformității, Legea privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, Codul Contravențional);
6. Adoptarea Legii privind energia electrică (proiectul de lege a fost aprobat în a doua lectură de Parlament în ședința din 21.04.2016);
7. Adoptarea Legii privind gazele naturale (proiectul de lege a fost aprobat în a doua lectură de Parlament în ședința din 21.04.2016);
8. Aprobarea Programului Național de Implementare a Serviciului de Urgență 112 (prin Hotărârea Guvernului nr. 241 din 03.03.2016);
9. Aprobarea Legii privind parcurile din industria tehnologie informației (termen limită 31.12.2015)<sup>18</sup>;
10. Aprobarea Legii nr. 28 din 10.03.2016 privind accesul pe proprietăți și utilizarea partajată a infrastructurii asociate rețelelor publice de comunicații electronice (termenul limită 31.12.2015).

#### **B. Cele mai importante restanțe ale perioadei de referință sunt:**

1. Aprobarea modificărilor la Legea privind comerțul electronic (în sensul promovării comerțului electronic între UE și Republica Moldova) (termenul limită 31.12.2015);
2. Elaborarea și aprobarea Legii privind contractele la distanță (inclusiv comerțul electronic) (termenul limită 31.12.2015);
3. Ajustarea sistemului de protecție a datelor cu caracter personal la standarde UE în sistemele informaționale vama (termen limită 31.12.2015);
4. Aprobarea proiectului de lege privind introducerea deliberată în mediu și introducerea pe piață a organismelor modificate genetic (deși proiectul de lege a fost transmis spre aprobarea Guvernului, acesta nu a fost promovat în ședința Guvernului din 23.03.2016);
5. Aprobarea proiectului de lege cu privire la modificarea și completarea legii cu privire la medicamente (termen limită 31.12.2015);
6. Aprobarea proiectului de lege cu privire la modificarea și completarea legii privind activitatea farmaceutică (termen limită 31.12.2015);

<sup>18</sup> Proiectul de lege a fost aprobat de Parlament în lectura a II la ședința din 21.04.2016

7. Elaborarea și adoptarea prin Hotărâre de Guvern a Codului Farmaceuticii (termen limită 31.12.2015);
8. Elaborarea și adoptarea modificărilor la Legea privind calitatea în construcții (termen limită 31.12.2015)<sup>19</sup>;
9. Elaborarea și adoptarea Legii privind deșeurile (termen limită 30.09.2015)<sup>20</sup>
10. Modificarea și completarea cadrului juridic național pentru a asigura șederea persoanelor fizice străine aflate pe teritoriul Republicii Moldova în scopuri de afaceri – asigurarea implementării dreptului de stabilire pentru întreprinderi din UE în Republica Moldova (termen limită 31.12.2015);
11. Evaluarea cadrului legal pentru a asigura condiții de licențiere și calificare conform angajamentelor pentru prestatorii de servicii (termen limită 31.12.2015);
12. Aprobarea Programului național de implementare a serviciului universal în domeniul comunicațiilor electronice în Republica Moldova pentru anii 2014-2020 (termen limită 31.12.2015);
13. Punerea în aplicare a Legii privind achizițiile publice (termen limită 31.12.2015). Deși Legea privind achizițiile publice a fost aprobată la 31.07.2015, actele de implementare nu au fost promovate pînă la data limită de raportare, inclusiv pînă la 31.03.2016.

### **Constatări generale**

În ceea ce privește evaluarea implementării prevederilor orizontale ale Acordului de Asociere cu privire la ZLSAC<sup>21</sup> menționăm că eliminarea taxelor vamale au generat o creștere a ponderii exporturilor în Uniunea Europeană, atingând nivelul de aproximativ 63% în anul 2015. Astfel în comparație cu 2014, volumul exporturilor în expresie cantitativă a fost mai mare, însă în expresie valorică acestea au scăzut cu 2,3%, ceea ce înseamnă că am exportat mai mult la un preț mai mic. În acest sens, pentru produsele supuse contingentelor tarifare, nivelul de export este de circa 26%, iar produsele supuse unor cote în baza mecanismului împotriva eludării, nivelul de export este de circa 55%. Totodată, din cauză nivelul redus de transpunere a măsurilor sanitare și fitosanitare, o parte din mărfurile scutite de taxe rămân a fi neeligibile pe piața UE, în special produsele de origine animalieră. În același timp, nivelul de transpunere a standardelor UE a

---

<sup>19</sup> În procesul de definitivare a proiectului de lege s-a decis din considerente de tehnică și utilitate legislativă să se recurgă la un Cod al Urbanismului și Construcțiilor, care a fost aprobat de Guvern la ședința din 20 aprilie 2016. În baza procedurilor urmează să fie transmis Parlamentului pentru aprobare.

<sup>20</sup> Proiectul de lege a fost înregistrat în Parlament în martie 2016 și a fost aprobat în prima lectură.

<sup>21</sup> Analiza tematică IPRE privind implementarea aspectelor orizontale a ZLSAC, <http://ipre.md/portfolio/analiza-tematica-aspecte-orizontale-care-vizeaza-implementarea-zonei-de-liber-schimb-aprofundat-si-cuprinzator-cu-uniunea-europeana-zlsac/>

crescut pînă la 10560, ceea ce reprezintă un grad de transpunere de 40%. Însă rămâne a fi o provocare valorificarea practică a standardelor UE de către agenții economici din RM.

De asemenea, un progres important în realizarea ZLSAC este decizia Consiliului de Asociere RM-UE din 18 decembrie 2015<sup>22</sup> privind extinderea aplicării prevederilor ZLSAC, începând cu 1 ianuarie 2016 pe întreg teritoriul Republicii Moldova, respectiv inclusiv în regiunea transnistreană. Decizia dată vine să creeze condițiile necesare pentru continuarea și extinderea comerțului agenților economici din regiunea Transnistreană pe piața Uniunii Europene în regim facilitat. Autoritățile RM trebuie să creeze condiții pentru implementarea graduală a prevederilor ZLSAC. În acest sens, un termen limită important este 31 octombrie 2016, atunci când Comisia Europeană urmează să evalueze gradul de implementare a prevederilor ZLSAC pe întreg teritoriul Republicii Moldova. Astfel, este important ca autoritățile RM să adopte acțiuni concertate în dialog cu autoritățile de la Tiraspol și respectiv să grăbească realizarea acțiunilor necesare pentru asigurarea uniformizării politici fiscale și vamale de pe ambele maluri ale râului Nistru, care vizează în special excluderea tarifelor de import la produsele UE în conformitate cu prevederile Acordului de Asociere RM-UE.

<sup>22</sup> Decizia Consiliului de Asociere RM-UE din 18 decembrie 2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22015D2445>



### 3.5. Titlul VI - Asistența financiară și dispoziții antifraudă și de control

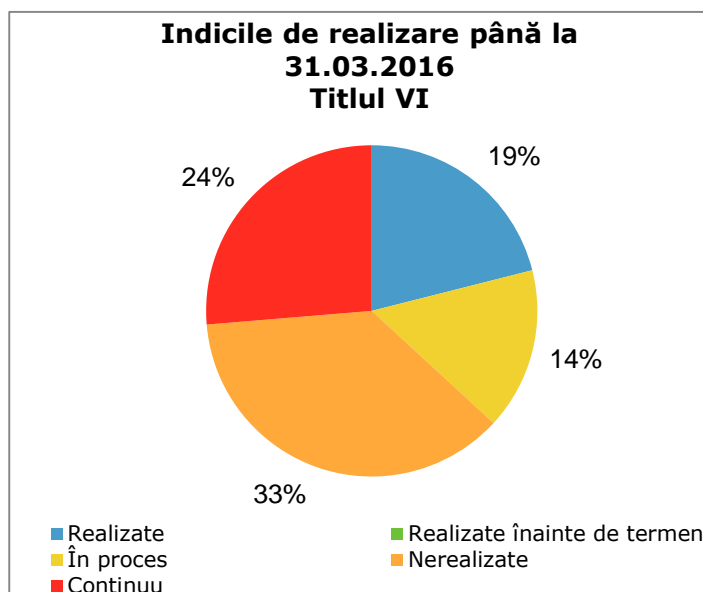
Pentru perioada 2014-2016, cu privire la Titlul VI PNAIAA, prevede **42 măsuri** de implementare, iar în perioada de referință - **14 măsuri**, dintre care **4 măsuri au fost realizate**, **3 măsuri sunt în curs de realizare**, iar **7 măsuri nu au fost realizate**. De asemenea, **5 din 7 măsuri** cu caracter permanent de implementare au fost realizate.

Termene de referință	Total	Realizate	În curs	Nerealizate
PNAIAA 2014 - 2016	42	9		
Termen de realizare până la 31.03.2016	14	4	3	7
Continuu	7	5		

Figura 7. Ponderea rezultatelor Titlului VI.  
Sursa: Calculele IPRE

Urmează să menționăm că PNAIAA nu prevede nici o acțiune pentru realizare la Titlul VI pentru perioada 01.01 - 31.03.2016. Acțiunile care au fost întreprinse de autorități s-au concentrat în exclusivitate pe restanțele din perioadele de raportare anterioare.

Astfel, pentru perioada rămasă de pînă la finele anului 2016, rămîn 33 acțiuni de implementat, inclusiv finalizarea a 3 acțiuni aflate în proces de realizare.



**A. Unica realizare** pentru perioada de raportare este aprobarea modificărilor la Codul Penal pentru a stabili sancțiuni pentru utilizarea frauduloasă a fondurilor UE sau acțiuni care implică prejudicii aduse fondurilor UE.

#### B. Cele mai importante restanțe ale perioadei de referință sunt:

1. Ajustarea cadrului legal în vederea prevenirii situațiilor de conflict de interese la punerea în aplicare a fondurilor UE;

2. Crearea și implementarea mecanismului de promovare a integrității în interiorul sistemului de justiție;
3. Evaluarea cadrului normativ în domeniu în vederea identificării posibilităților de efectuare de către Comisia Europeană și Curtea de Conturi Europeană a auditului pe teritoriul Republicii Moldova legat de utilizarea fondurilor UE.

### ***Constatări generale***

Cu privire la prezentul Titlu, este important de scos în evidență faptul că suportul direct bugetar din partea UE pentru susținerea reformelor suspendat în vara anului 2015 din cauza lipsei unui progres în redresarea efectelor fraudei din sistemului financiar bancar, reluarea asistenței fiind condiționată în Concluziile Consiliului UE privind Republica Moldova cu încheierea unui acord de cooperare între Republica Moldova și FMI.

Cu toate acestea, Uniunea Europeană a continuat să ofere Republicii Moldova asistența tehnică financiară în special în ceea ce privește realizarea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (ZLSAC). A fost relansată Misiunea UE a Consilierilor de nivel înalt, într-un număr fără precedent de experți UE care susțin autoritățile RM (i.e. Parlamentul, Guvernul, Ministerele, agenții, instituții de drept) în procesul de implementare al Acordului de Asociere RM-UE. De asemenea, UE a lansat un proces de evaluare sistemică de către experți europenei a sectorului justiției și anti-corupției. Rapoartele experților care vor include și recomandări de redresare a situației în aceste sectoare este așteptat pe parcursul lunii aprilie 2016.

## CONCLUZII

Înainte de a ne referi la progresul înregistrat în implementarea angajamentelor din Acordul de Asociere RM-UE în perioada 1 noiembrie 2015 - 31 martie 2016, considerăm că este important de a arăta tendința generală cu privire la gradul total de implementare al PNAIAA, având în vedere că termenul de implementare al acestuia expiră la sfârșitul anului 2016.

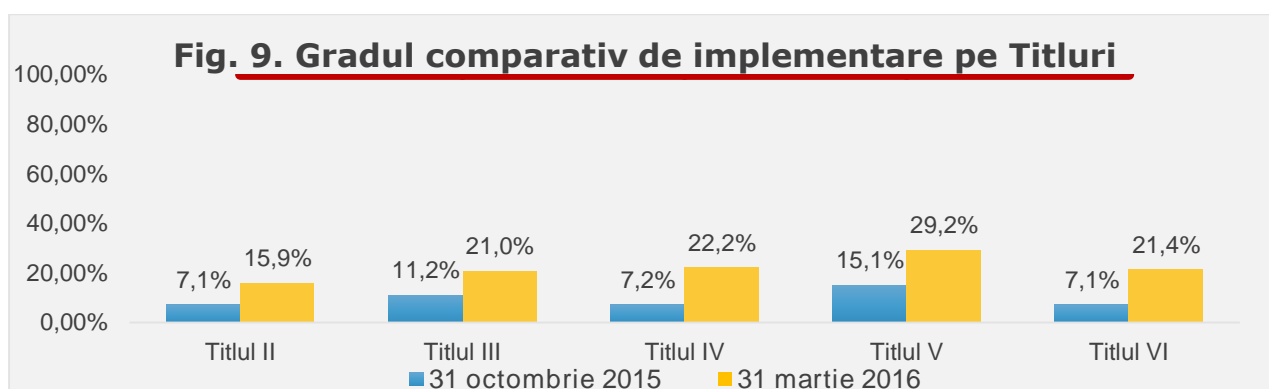
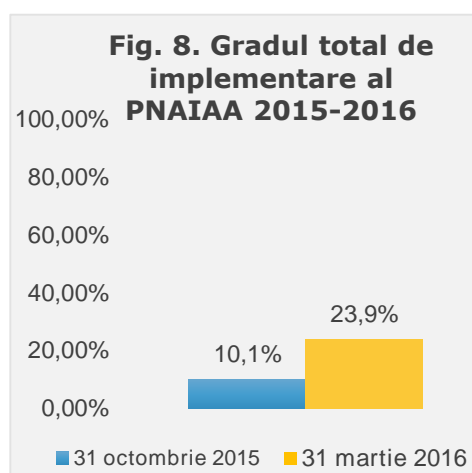
Gradul total de realizare a PNAIA 2015-2016

### Analizând cele **1774 de măsuri** din PNAIAA

planificate pentru perioada 2015-2016 și prevăzute la Titlurile II-VI ale Acordului de Asociere, constatăm că pînă la 31 martie 2016, autoritățile Republicii Moldova a implementat în **total 424 de măsuri**, inclusiv 115 măsuri care prevăd termen continuu/permanent de implementare și 59 de acțiuni realizate înainte de termen.

Astfel, **gradul total de realizare a PNAIAA pînă la sfârșitul lunii martie 2016 este de 23,9%**. În acest context, menționăm că pînă la 31 octombrie 2015, potrivit celui de-al II-lea Raport al IPRE, gradul total de realizare de atunci era **10,1%**, fiind realizate doar 179 de măsuri (fig. 8).

Aceasta apreciere ne permite să prezentăm o imagine de ansamblu cu privire la rezultatele implementării și totodată indică volumul rămas de realizare. Respectiv, **pînă la sfârșitul anului 2016, autoritățile RM mai au de implementat 1350 de măsuri.**

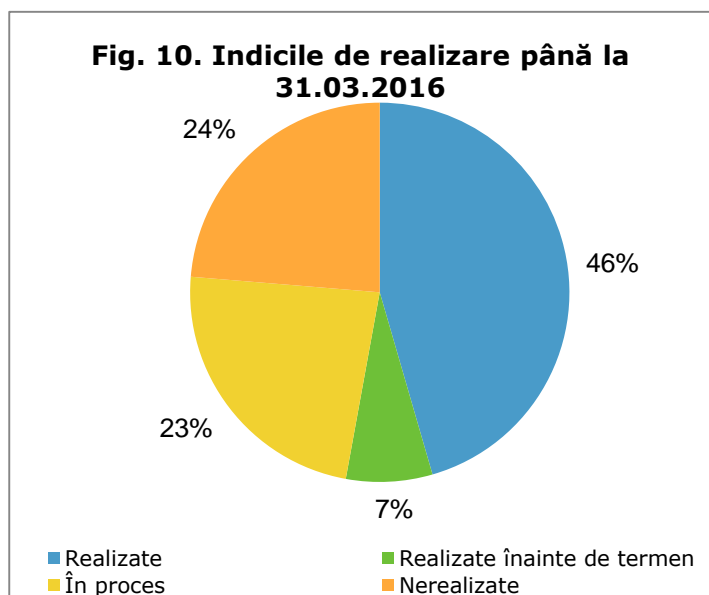


În același timp, dacă să analizăm tendința comparativă pe fiecare din cele 5 Titluri evaluate așa după cum este indicat în figura 9 **se observă o dublare a eforturilor de implementare în ultimele 5 luni pe majoritatea Titlurilor evaluate (II, III, V)**. Totodată, constatăm

**triplarea gradului de realizare la Titlul IV** - Cooperarea Economică și cooperarea sectorială, fiind înregistrată o creștere de la **7,2% la 22.2%** și **la Titlul VI** - Asistența financiară și dispoziții antifraudă și de control creșterea a fost de la **7,1% la 21,4%**. Menționăm că majoritatea realizărilor au fost înregistrate în trimestrul I al anului 2016 și totodată în mare parte acestea vizează procesul de lichidare a restanțelor din anul 2015.

*Indicele de realizare a PNAIAA pentru măsurile planificate pînă la 31 martie 2016*

Totodată, dacă sa analizăm (fig 10.) gradul de realizare a celor **565 de măsuri** din PNAIAA cu termen de realizare pînă la 31 martie 2016, precum și cele **178 de măsuri** cu termen permanent/continuu de realizare, constatăm că în total autoritățile RM au îndeplinit **424 de măsuri**, inclusiv și 59 de măsuri care au fost îndeplinite înainte de termen. Iar 188 de măsuri sunt în proces de realizare sau realizate parțial. Totodată, 190 de măsuri nu au fost realizate în perioada de referință și respectiv sunt restante. Respectiv, **indicele de realizare al măsurilor PNAIAA planificate pînă la 31 martie 2016 este de 46%** și adițional 7% de măsuri realizare înainte de termen, **23% de măsuri sunt în proces de realizare**, iar **restanțele indică 24%**.



Respectiv, **indicele de realizare al măsurilor PNAIAA planificate pînă la 31 martie 2016 este de 46%** și adițional 7% de măsuri realizare înainte de termen, **23% de măsuri sunt în proces de realizare**, iar **restanțele indică 24%**.

În acest sens, am putea concluziona că activizarea Guvernului, coraborarea agendelor legislative ale Guvernului și Parlamentului în vederea implementării Acordului de Asociere RM-UE din perioada februarie - martie 2016, dar și datorită presiunii continue din partea Uniunii Europene, contribuie la îmbunătățirea tendinței de implementare cel puțin pe acțiunile cu caracter legislativ. Din păcate, aceeași apreciere nu este valabilă pentru acțiunile care presupun acțiuni de punere în aplicare a reformelor.

Provocarea principală a autorităților RM va fi să asigure realizarea celor 1350 de măsuri rămase, pentru a consta îndeplinirea completă a PNAIAA. Astfel, chiar dacă Guvernul va menține aceeași tendință de implementare înregistrată pe parcursul ultimilor luni cel mai probabil PNAIAA în versiunea actuală nu va fi realizat în totalitate. Totodată, așteptarea autorilor este că la mijlocul anului curent Guvernul RM va fi în situația în care să elaboreze un noi plan de acțiuni, având în

vedere că pînă la sfârșitul anului Uniunea Europeană și Republica Moldova trebuie să negocieze o nouă Agendă de Asociere care să prevadă prioritățile de implementare pentru perioada anilor 2017-2019.

În consecință, este necesar ca eforturile autorităților RM de implementare Acordului de Asociere RM-UE în perioada următoare să fie consolidate, iar viteza de implementare totodată să nu afecteze calitatea măsurilor realizate. Sunt necesare acțiuni concrete de punere în aplicare reformelor în domenii cheie în special care vizează: (1) funcționarea eficientă și independentă a justiției, (2) prevenirea și combaterea corupției la nivel înalt, (3) depolitizarea instituțiilor de drept și regulatorii, (4) reforma administrației publice, (5) reforma sectorului financiar-bancar, (6) implementarea angajamentelor pentru valorificarea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător cu UE, (7) îmbunătățirea climatului investițional. Altfel, promovarea agendei legislative din cadrul PNAIAA este una importantă, însă fără o voință politică clară din partea Guvernării care ar genera rezultate concrete de realizare a reformelor, Republica Moldova nu va reuși să redobândească încrederea Uniunii Europene, suportul direct bugetar nu va fi reluat nici anul curent, iar obiectivul integrării europene al Republicii Moldova ar putea rămâne doar la nivel declarativ.