



REPUBLIC OF MOLDOVA

RAPORT DE ASISTENȚĂ TEHNICĂ — EVALUAREA GUVERNĂRII ȚĂRII

Iulie 2021

Această lucrare de asistență tehnică despre România a fost realizată de o echipă de experți ai Fondului Monetar Internațional. Ea se bazează pe informațiile disponibile la data finalizării sale, în luna Decembrie 2020.

Exemplare ale acestui raport pot fi procurate de către public de la

Fondul Monetar Internațional • Serviciul Publicații
Căsuța Poștală 92780 • Washington, D.C. 20090
Telefon: (202) 623-7430 • Fax: (202) 623-7201
E-mail: publications@imf.org Web: <http://www.imf.org>
Preț: 18,00 \$ pentru un exemplar tipărit

Fondul Monetar Internațional
Washington, D.C.



RAPORT DE ASISTENȚĂ TEHNICĂ

MOLDOVA

Evaluarea Guvernantei la Nivel de Țară

IULIE – DECEMBRIE 2020

Pregătit de:

Ioana Luca, Kathleen Kao, Maksym Markevych, Yugo Koshima, Pasquale Di Benedetta, Kors Kool, Michael O'Grady, Hans Weenink, Katharine Seal

Departamente-autori:

Departamentul Juridic

Departamentul Afacerilor Fiscale

**Departamentul pentru Piețele Monetare și de
Capital**

DECLINARE A RESPONSABILITĂȚII

Conținutul acestui raport constituie consultanță tehnică oferită de personalul Fondului Monetar Internațional (FMI) autorităților din Republica Moldova („beneficiarul asistenței tehnice (AT)”) ca răspuns la solicitarea lor de asistență tehnică. Acest raport (integral sau parțial) sau rezumate ale acestui raport pot fi dezvoltate directorilor executivi ai FMI și personalului acestora, precum și altor agenții sau instrumente ale beneficiarului AT, și la solicitarea acestuia, personalului Băncii Mondiale, și altor furnizori de asistență tehnică și donatori cu interes legitim, cu excepția cazului în care beneficiarul AT se opune în mod concret unei astfel de dezvoltări (a se vedea [Operational Guidelines for the Dissemination of Technical Assistance Information](#) (Orientările operaționale pentru diseminarea informațiilor de asistență tehnică)). Pentru publicarea sau dezvoltarea (integrală sau parțială) a acestui raport sau a rezumatelor acestui raport către părți din afara FMI, altele decât agențiile sau instrumentele beneficiarului AT, personalul Băncii Mondiale, alți furnizori de asistență tehnică și donatori cu interes legitim, este necesar acordul explicit al beneficiarului AT și al Departamentului Juridic al FMI.

CUPRINS

GLOSAR	5
PREFAȚĂ	6
SUMAR EXECUTIV	7
I. INTRODUCERE	12
II. STATUL DE DREPT	14
A. Principalele Probleme Legate de Statul de Drept în Republica Moldova	15
B. Organizarea și Guvernanța în Sistemul Judiciar	17
C. Eficacitatea Protecției Drepturilor Economice	24
III. CADRUL ANTICORUPȚIE	29
A. Riscurile de Corupție, Contextul Național și Indicatorii de Percepție	29
B. Cadrul Juridic Anticorupție	31
C. Structura Instituțională Anticorupție	36
D. Regimul de Declarare a Averii	42
E. Implementarea Cadrului Anticorupție și Eficacitatea Acestuia	44
IV. CSB/CFTP	49
V. MANAGEMENTUL FINANTELOR PUBLICE	54
A. Pregătirea și Executarea Bugetului	54
B. Managementul Activelor și Pasivelor	61
C. Rapoartele Fiscale și Auditul Fiscal	69
VI. GUVERNANȚA ÎN ÎNTREPRINDERILE DE STAT	73
A. Practicile Instituționale (Performanța, Cadrul Juridic și Agențiile de Gestione)	73
B. Guvernanța Corporativă a ÎS	76
VII. ADMINISTRAREA FISCALĂ	81
A. Contextul Politicii Fiscale și Indicatorii de Percepție	81
B. Cadrul de Guvernanță	83
C. Asigurarea Integrității Angajaților și Controalele Interne	84
D. Noi Atribuții de Urmărire Penală pentru SFS	85
VIII. GUVERNANȚA BĂNCII CENTRALE	87
IX. SUPRAVEGHEREA SECTORULUI FINANCIAR	89
A. Mandatul și Obiectivele	90
B. Independența și Răspunderea	91
C. Competențe și Practici Executorii	93
D. Eliberarea Licențelor și Schimbarea Controlului	94
E. Guvernanța Corporativă și Persoanele Afiliate	96
F. CSB/CFT	97
TABELUL	
1. Cu Recomandările Prioritare	9

CASETA

1. Colegiile CSM	19
2. Incriminarea îmbogățirii ilicite în Republica Moldova	33
3. Exemple de Bune Practici ale Programului	62
4. Exemple de Nereguli în Proiectele Finanțate din Fondul Ecologic Național	63
5. Exemple de Nereguli în PPP-uri	64
6. Exemple de Nereguli în Arenda Terenurilor Autorităților Publice	68
7. Sondaje de Percepție a Integrității Aferente SFS	83

FIGURES

1. Corruption Perception Index	31
2. WGI Control of Corruption Score	31
3. Corruption Investigations Started by APO	45
4. Corruption Investigations Started by NAC	45
5. APO Corruption Cases Sent to Court	46
6. Convictions in Corruption Cases	47
7. Sources of APO Money Laundering Investigations	54
8. Legătura între SIMF și alte sisteme	60

ANEXA

1. Lista Completă A Recomandărilor	100
2. Lista Întrevederilor cu Funcționari și Părțile Interesate	112
3. Bibliografie	113

GLOSAR

AMF	Acorduri de asistență macrofinanciară
APP	Agenția Proprietății Publice
ARBI	Agenția de recuperare a bunurilor infracționale
AT	Asistență tehnică
BERD	Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare
BNM	Banca Națională a Moldovei
CE	Consiliul Europei
CIJ	Comisia internațională a juriștilor
CP	Codul penal
CRJM	Centrul de Resurse Juridice din Moldova
CSF	Consiliul Stabilității Financiare
CTIF	Centrul de Tehnologii Informaționale în Finanțe
EIP	Entități de interes public
GAFI	Grupul de acțiune financiară
GRECO	Grupul de state contra corupției
IPP	Indicatori principali de performanță
ÎS	Întreprinderi de stat
MEI	Ministerul Economiei și Infrastructurii
MF	Ministerul Finanțelor
MFP	Managementul finanțelor publice
MJ	Ministerul Justiției
MONEYVAL	Comitetul de experți privind evaluarea măsurilor de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului
PAC	Procuratura Anti-corupție
PFB	Principiile Fundamentale de la Basel pentru o supraveghere bancară eficientă
PESF	Programul de evaluare a sectorului financiar
PNUD	Programul Națiunilor Unite Dezvoltare
SA	Societăți pe acțiuni
SB/FT	Spălarea banilor și finanțarea terorismului
SFS	Serviciul Fiscal de Stat
SPCSB	Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor
SSF	Supravegherea sectorului financiar
TI	Transparency International
TL	Termen lung
TM	Termen mediu
TS	Termen scurt
TS/M	Termen scurt/mediu
UE	Uniunea Europeană
UIF	Unitatea de informații financiare
UNCAC	Convenția Națiunilor Unite împotriva Corupției
USAID	Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională
VCC	Verificare complexă a clienților (Customer Due Diligence)
VCEC	Verificare complexă extinsă a clienților (Enhanced Due Diligence)

PREFAȚĂ

Ca răspuns la solicitarea autorităților Republicii Moldova, o echipă organizată de Departamentul Afacerilor Fiscale (FAD), Departamentul Juridic (LEG) și Departamentul pentru Piețele Monetare și de Capital (MCM) ale FMI au efectuat, în perioada 24 iulie -7 august 2020, evaluarea guvernantei la nivel de țară în Republica Moldova („Misiunea”).

Evaluarea guvernantei în Republica Moldova a fost realizată în conformitate cu Cadrul FMI privind Angajarea Consolidată a Fondului în Aspecte de Guvernanță (Enhanced Fund Engagement on Governance Issues), aprobat de Comitetul Executiv în aprilie 2018. Echipa a fost compusă din următorii membri: Dna Ioana Luca (șefa misiunii), Dna Kathleen Kao, Dl Maksym Markevych, Dl Pasquale Di Benedetta, Dl Hans Weenink (toți din LEG), Dl Kors Kool, Dl Michael O’Grady, Dl Yugo Koshima (toți din FAD) și Dna Katharine Seal (MCM).

Având în vedere limitările de călătorie legate de pandemia COVID-19, echipa a desfășurat întâlniri virtuale și a întreprins un studiu amplu de documentare, pentru a-și consolida concluziile. Misiunea s-a întâlnit cu un număr mare de funcționari guvernamentali și ai băncii centrale, donatori multilaterali, reprezentanți ai sectorului privat și ai societății civile. Echipa dorește să își exprime mulțumirile autorităților pentru cooperarea și ospitalitatea lor. Misiunea ar dori în mod special să mulțumească Primului Ministru, Dlui Ion Chicu; Ministrului Finanțelor, Dlui Sergiu Pușcuța; Secretarului de Stat (Ministerul Finanțelor), Dnei Tatiana Ivanicichina; Guvernatorului Băncii Naționale a Moldovei, Dlui Octavian Armașu; Directoarei Serviciului Fiscal de Stat (SFS), Dnei Ludmila Botnari.

Suportul și îndrumările oferite de Dl Ruben Atoyan (Șeful Departamentului European), Dl Volodymyr Tulin, Reprezentantul rezident al FMI în Republica Moldova (care își încheia mandatul la momentul misiunii), Dl Rodgers Chawani, Reprezentantul rezident al FMI în Republica Moldova și echipa sa au îmbunătățit în mod considerabil eficacitatea misiunii.

SUMAR EXECUTIV

În pofida faptului că Republica Moldova dispune de un cadru juridic și instituțional în mare parte pus în aplicare, acesta continuă să sufere de vulnerabilități considerabile la corupție și de guvernanță. Acestea sunt destul de pronunțate în domeniul statului de drept, al prevenirii și combaterii corupției, al prevenirii și combaterii spălării banilor și combaterii finanțării terorismului (CSB/CFT) și al guvernantei în întreprinderile de stat, în timp ce alte domenii evaluate pentru scopurile acestui raport (MFP, administrarea fiscală, guvernanta băncii centrale și supravegherea sectorului financiar) au prezentat anumite progrese bune în reducerea acestor vulnerabilități.

Statutul de drept în Republica Moldova este slab, cu o punere în aplicare inefficientă a cadrului juridic și de reglementare. Sistemul de justiție este recunoscut pe scară largă ca fiind inefficient și susceptibil la corupție și capturare, cu principalii actori judiciari (inclusiv judecători, procurori, ofițeri de urmărire penală și executori judecătorești) percepuți ca fiind lipsiți de integritate și independență. Aceste aspecte, de asemenea, par a fi principalele motive pentru protecția deficitară a drepturilor de proprietate și executarea deficitară a contractelor, precum și aplicarea inconsecventă a cadrului juridic comercial. Statul de drept slab din Republica Moldova este invocat drept factor de descurajare a investițiilor străine directe și a dezvoltării sectorului privat.

Infrastructura juridică și instituțională anticorupție este în mare parte pusă în aplicare, dar nu are eficiență și trebuie să fie izolată de influența nejustificată. Anchetele pe cazurile de corupție se concentrează mai degrabă pe mita mărunță și cetățeni, și nu pe funcționarii publici, în timp ce unele tipuri de corupție, cum ar fi delapidarea, nu sunt urmărite penal în mod adecvat. Pedepsele în cauzele de corupție par îngăduitoare cu aplicarea pe scară largă a amenzilor și a reducerii și suspendării pedepsei. Eforturile de aplicare a legislației penale trebuie să fie mai bine direcționate către corupția de nivel înalt cu aplicarea pedepselor cu efect de descurajare.

Regimul CSB/CFT al Republicii Moldova, deși este puternic în anumite domenii, nu este încă suficient utilizat pentru a sprijini eforturile anticorupție și a proteja economia țării de fluxurile ilicite (inclusiv cele care provin din acte de corupție). Înțelegerea riscurilor de spălare a banilor asociate corupției și aplicarea măsurilor preventive (cum ar fi cele care vizează identificarea beneficiarilor efectivi și a persoanelor expuse politic) este încă inadecvată. Instrumentele CSB/CFT ar putea fi, de asemenea, mai bine utilizate pentru a sprijini aplicarea pedepselor penale și eforturile de recuperare a activelor.

În ceea ce privește întreprinderile de stat, cadrul instituțional pare fragmentat, predispus la schimbări bruște și permite estomparea responsabilităților instituționale. Această fragmentare se reflectă în componența consiliilor de administrație ale întreprinderilor, care rămân populate de mai mulți reprezentanți ai Statului din diferite ministere și agenții de stat. Privatizarea activelor statului și a întreprinderilor de stat rămâne o preocupare gravă. Recomandările includ: elaborarea unei metodologii de triere, care justifică proprietatea de stat și dezinvestirile de stat, împreună cu o politică de proprietate de stat care să eficientizeze cadrul instituțional și să stimuleze profesionalismul consiliului de administrație și al conducerii întreprinderilor de stat.

În ceea ce privește managementul finanțelor publice (MFP), controalele și transparența sunt puternice pentru cheltuielile bugetare principale, dar mai puțin puternice pentru cheltuielile/tranzacțiile în afara „cadrului principal”. Recomandările includ: crearea unui cadru pentru transparența fondurilor, unui cadru pentru proiectele din afara cadrului de investiții capitale”, monitorizarea arendării terenurilor autorităților publice locale, monitorizarea sistemică a achizițiilor publice, acoperirea și conectarea sistemelor TI și consolidarea capacităților pentru auditul intern.

În ceea ce privește administrarea fiscală, Serviciul Fiscal de Stat (SFS) a făcut progrese considerabile în reducerea vulnerabilității la corupție, dar percepțiile comunității asupra corupției în SFS rămân la un nivel ridicat. Recomandările includ: modificări ale legii privind numirea directorului SFS și îmbunătățiri ale guvernantei riscurilor de corupție, ale procedurilor privind resursele umane, securitatea datelor și monitorizarea auditorilor fiscali. Recomandările referitoare la modificarea legislației privind atribuirea competențelor de urmărire penală SFS includ: amânarea punerii în aplicare până când vor fi instituite proceduri solide și angajați ofițeri de urmărire penală ai căror integritate a fost suficient verificată și care sunt suficient de bine pregătiți; și reducerea dimensiunii propuse a subdiviziunii de urmărire penală a SFS.

În ceea ce privește guvernanta băncii centrale, recenta evaluare a măsurilor de protecție, realizată de FMI, a constatat că, deși structura de guvernanta a Băncii Naționale a Moldovei (BNM) cu o supraveghere independentă puternică este, în general, adecvată, încercările de a pune în pericol independența BNM au un impact profund asupra sistemului general de controale interne. În consecință, este necesară modificarea Legii BNM, care, într-o mare măsură, este aliniată la cele mai bune practici, pentru a proteja independența BNM, pentru a îmbunătăți în continuare guvernanta sa și pentru a proteja independența operațională a funcției de supraveghere prudențială a BNM.

În ceea ce privește supravegherea sectorului financiar, cadrul legislativ și cadrul de reglementare sunt în mare parte puse în aplicare în scopuri prudențiale, fapt care reflectă un efort considerabil, deși sunt necesare modificări suplimentare pentru a sprijini guvernarea și independența băncii centrale. S-au înregistrat progrese bune în reducerea expunerii băncilor la persoanele afiliate. În sens mai larg, implementarea noilor standarde de supraveghere care monitorizează practicile de guvernanta corporativă în bănci este slabă. Acest lucru se datorează faptului că tranziția de la supravegherea bazată pe conformare la supravegherea previzională, bazată pe riscuri, este împiedicată de problemele permanente în utilizarea raționamentului profesional, care afectează toate aspectele supravegherii, inclusiv acțiunile de executare.

În timp ce raportul cunoaște capacitățile administrative, acesta stabilește o foaie de parcurs pentru reformele de guvernanta și anticorupție în domeniile enumerate mai sus (a se vedea Tabelul 1 cu recomandările prioritare de mai jos, precum și Anexa 1 cu tabelul complet al recomandărilor). Acestea fiind spuse, Republica Moldova trebuie să-și asume aceste reforme, iar angajarea ulterioară va fi utilă numai dacă direcția generală a reformelor de guvernanta și anticorupție se va bucura de un sprijin politic puternic și continuu.

Tabelul 1. Cu Recomandările Prioritare¹				
Măsura	Autoritatea responsabilă	Obiectivul	Termenul	
I. Statul de Drept				
1	Clarificarea competențelor și responsabilităților Inspecției Judiciare și îmbunătățirea procedurilor operaționale.	MJ, CSM	Integritatea și răspunderea sistemului judiciar.	TS
2	Îmbunătățiri testării integrității judecătorilor, inclusiv verificarea declarațiilor de avere și a conflictelor de interese.	MJ, CSM	Integritatea și răspunderea sistemului judiciar.	TS
3	Consolidarea procesului de selecție ale CSM, inclusiv prin crearea unei comisii independente.	MJ	Integritatea și răspunderea sistemului judiciar.	TS
4	Abrogarea art. 307 CP pentru a preveni utilizarea acestuia pentru subminarea independenței judiciare.	MJ	Integritatea și răspunderea sistemului judiciar.	Imediat
5	Limitarea competențelor președinților de instanțe și documentarea clară a deciziilor acestora.	MJ, CSM	Integritatea și răspunderea sistemului judiciar.	TS
II. Cadrul Anticorupție				
1	Consolidarea procesului de selecție a Procurorului-șef al PAC cu participarea experților internaționali, a societății civile, permițând neprocurorilor să candideze.	MJ, PAC	Consolidarea independenței PAC.	TS
2	Transferul funcției disciplinare de la PG la CSP.	PG, CSP	Promovarea integrității în serviciul procuraturii.	TS
3	Intensificarea investigațiilor pe cazuri de delapidare comise de funcționari publici, de îmbogățire ilicită și fals în declarații.	PAC, CNA	Îmbunătățirea eficacității aplicării măsurilor anticorupție.	TL
4	Efectuarea și publicarea unui studiu al practicii instanțelor judecătorești și al factorilor care conduc la pedepse blânde în cazurile de corupție.	Sistemul judiciar, PAC, CNA, PG, MJ	Îmbunătățirea efectului descurajator al pedepselor în cazurile de corupție.	TM
5	Prioritizarea investigării corupției de nivel înalt.	PAC	Îmbunătățirea eficacității aplicării măsurilor anticorupție.	TL
III. CSB/CFT				
1	Efectuarea inspecțiilor tematice intersectoriale în cadrul băncilor pe baza auditului extern.	BNM	Îmbunătățirea aplicării măsurilor preventive de către entitățile raportoare.	TS

¹ Pentru lista completă a recomandărilor, vă rugăm să consultați Anexa I la acest Raport.

2	Abilitarea ASP cu competențe de sancționare pentru nerespectarea cerințelor de înregistrare a informației privind beneficiarii efectivi.	MJ	Îmbunătățirea calității informațiilor privind beneficiarii efectivi în registrul companiilor.	Acum
3	Efectuarea unei inspecții tematice a sistemelor băncilor pentru raportarea tranzacțiilor suspecte, cu un accent deosebit pe tranzacțiile legate de PEP.	BNM, SPCML	Îmbunătățirea aplicării măsurilor preventive de către entitățile raportoare.	TS
4	Intensificarea eforturilor de investigare și urmărire penală a spălării banilor, a ferentă actelor de corupție, în conformitate cu profilul de risc.	CNA, PAC	Creșterea eficacității justiției penale anticorupție.	TL
IV. MFP				
1	Crearea unei noi agenții care să centralizeze managementul proiectelor Fondului Ecologic Național cu capacități semnificativ sporite.	ME, MF, MADRM, APP	Consolidarea managementului investițiilor publice.	TS/M
2	Modificarea Legii PPP pentru a consolida evaluarea și transparența proiectelor și pentru a introduce sancțiuni administrative stricte împotriva încălcării Legii PPP și a altor legi relevante.	APP	Consolidarea managementului investițiilor publice.	TS/M
3	Dezvoltarea interfețelor automatizate între RBI, înregistrările privind utilizarea terenurilor și registrul patrimoniului public, și actualizarea acestor 3 registre pe baza rezultatelor efective ale măsurătorilor prin intermediul exercițiului de delimitare în masă.	APP, ASP, ARFC	Elaborarea unui registru complet al terenurilor deținute de autorități.	TM
V. Guvernanța în ÎS				
1	Emiterea unei politici care să specifice proprietatea, supraveghearea și responsabilitățile privind gestionarea ÎS.	MF, ME, APP	Simplificarea responsabilităților Guvernului în ceea ce privește gestionarea și supraveghearea ÎS.	TS/M
2	Triajul portofoliului de ÎS.	MF, MEI, APP	Definirea raționamentului pentru proprietatea (ownership) Guvernului.	TM
3	Reducerea ÎS la o formă juridică: S.A.	MF, MEI, APP	Îmbunătățirea guvernanței ÎS.	TM
VI. Administrarea Fiscală				
1	Modificarea art. 133 din Codul Fiscal pentru angajarea directorului SFS pe bază de concurs și pe o perioadă determinată.	MF	Independență consolidată și o încredere a publicului mai mare în SFS.	TS

2	De asigurat că există suficiente măsuri de protecție pentru buna funcționare a funcției noi de urmărire penală și reducerea dimensiunii propuse pentru noua subdiviziune.	SFS PG	Încredere sporită în garanțiile procedurale și profesionalismul personalului.	TS
3	O monitorizare mai bună a integrității și a profesionalismului inspectorilor.	SFS	Corupție redusă în ceea ce privește auditul și controlul fiscal.	TS
VII. Guvernanța Băncii Centrale și Supravegherea Sectorului Financiar				
1	Consolidarea guvernantei și independenței BNM, inclusiv independența operațională a funcției de supraveghere prudențială a BNM prin modificarea Legii BNM.	BNM (cu consultarea FMI) Guvernul și Parlamentul	Consolidarea guvernantei și independenței BNM și a funcției de supraveghere prudențială.	TS/M
2	De asigurat că instanțele judecătorești respectă evaluările complexe de supraveghere întreprinse de BNM, cu excepția cazului în care sunt viciate de eroare vădită, prin modificarea Legii BNM (și a Legii privind activitatea băncilor, după caz).	BNM (cu consultarea FMI) Guvernul și Parlamentul	Asigurarea abilității juridice a BNM de a utiliza discreția (adică, raționamentul profesional) în luarea deciziilor și acțiunile de supraveghere.	TS

I. INTRODUCERE

1. Republica Moldova este printre cele mai mici, mai sărace și mai puțin competitive țări europene, parțial din cauza corupției sistemice și instabilității politice. Deși creșterea producției este în medie de aproximativ 4% în ultimele decenii, acest lucru a fost insuficient pentru o creștere semnificativă a nivelului de trai, PIB-ul pe cap de locuitor rămânând printre cele mai mici în Europa. În timp ce corupția și instabilitatea politică sunt factorii care afectează creșterea economică a multor piețe emergente, acești factori sunt deseori menționați ca fiind cei mai problematici pentru climatul favorabil de afaceri din Republica Moldova.²

2. Omniprezența vulnerabilităților la corupție și a vulnerabilităților guvernantei în cadrul instituțional anticorupție, inclusiv în sistemul judiciar, are drept consecință faptul că aceste vulnerabilități sunt resimțite în alte agenții publice. Strategia Națională Anticorupție enumeră următoarele domenii ca fiind deosebit de vulnerabile la corupție: aplicarea legii, vamă și impozite, educație și sănătate, mediu, construcții drumuri, subvenții în agricultură, achiziții publice, administrarea proprietății publice, administrația publică locală și gestiunea asistenței externe. Corupția în aplicarea legii și în sistemul judiciar este deosebit de periculoasă, deoarece permite ne-urmărirea penală a infractorilor, facilitând comiterea altor infracțiuni economice.

3. În timp ce cadrele juridice pentru unele dintre domeniile evaluate pentru scopurile prezentului raport sunt în mare măsură în conformitate cu cele mai bune practici, observăm ne-implemterea acestor cadre, fapt care exacerbează vulnerabilitățile de guvernare și vulnerabilitățile la corupție. De exemplu, deși domeniul de aplicare al Legii ÎS pare adecvat, aceasta necesită o serie de reglementări subsidiare (cum ar fi politica privind conflictele de interese și dezvăluirea beneficiarilor efectivii) pentru a o face eficientă; fără aceste reglementări, există riscul ca ÎS își vor desfășura activitatea ca de obicei, fără a minimiza interferențele politice în procesul decizional. În plus, deși Legea BNM este în general adecvată, sunt necesare îmbunătățiri juridice suplimentare, în special introducerea definiției de „raționament profesional” în lege, pentru a asigura că BNM este capabilă să pună în aplicare în mod corespunzător legile și reglementările prudențiale.

4. Structura instituțională în unele domenii evaluate nu prezintă cu claritate mandatul fiecărei agenții și nu stimulează o cooperare eficientă între agenții, inclusiv cu privire la reducerea corupției și a vulnerabilităților de guvernare. În domeniul administrării ÎS, de exemplu, există o fragmentare între rolul de conducere, de supraveghere și de proprietate (ownership) al Agenției Proprietății Publice (APP) și al ministerelor de resort, care, ascunde cine este responsabil și poartă răspundere pentru performanța ÎS. Mai mult, cooperarea și schimbul de informații între BNM și unitatea de informații financiare a Republicii Moldova sunt vitale pentru a sprijini eforturile eficiente de CSB/CFT.

² IMF (2020) Selected Issues Paper.

5. Funcțiile de transparență și audit ale sectorului public sunt deficitare în mai multe domenii importante. De exemplu, nu există un raport fiscal privind întreprinderile de stat și nici un cadru unic pentru raportarea fiscală a autorităților la autogestiune. De asemenea, funcțiile de audit intern și audit extern pentru ÎS sunt subdezvoltate. Acest lucru subminează calitatea și precizia informațiilor financiare prezentate și, în cele din urmă, afectează analiza portofoliului ÎS, la nivel agregat, afectând cuantificarea clară a suportului fiscal de care ar putea avea nevoie ÎS. Aceasta, de asemenea, privează autoritățile de o sursă importantă de depistare a corupției. Mai mult, procedurile transparente de concediere a funcționarilor de nivel înalt, cu publicarea obligatorie a motivelor concedierii sunt esențiale pentru organismele publice, cum ar fi BNM. Răspunderea trebuie, de asemenea, să fie susținută prin coduri și practici eficiente care previn conflictele de interese, cum ar fi deținerea pachetelor de acțiuni în instituțiile supravegheate.

6. Îmbunătățirea guvernancei și reducerea corupției poate asigura o cale mai uniformă și mai durabilă pentru creșterea economică. Reformele guvernancei pentru îmbunătățirea statului de drept ar putea crește încrederea în sectorul public (inclusiv, în sistemul judiciar), promova certitudinea economică și siguranța drepturilor de proprietate, consolidând investițiile și dezvoltarea sectorului privat și îmbunătățind punerea în aplicare efectivă a legilor și reglementărilor. Măsurile anticorupție efective pot proteja fondurile publice, trage la răspundere funcționarii publici și duce la recuperarea veniturilor ilicite. Consolidarea controalelor în domeniul prevenirii și combaterii spălării banilor și combaterii finanțării terorismului (CSB/CFT) ar oferi mai puține oportunități pentru utilizarea și ascunderea unor astfel de câștiguri ilicite. Reformele în domeniul managementului finanțelor publice (MFP) ar putea îmbunătăți veniturile interne și gestionarea cheltuielilor, în timp ce clarificarea și raționalizarea cadrului instituțional cu privire la întreprinderile de stat ar minimiza imixtiunea politică în gestionarea bunurilor publice.

7. Acest raport este organizat după cum urmează: Secțiunea II discută principalele vulnerabilități la corupție în materie de stat de drept, axându-se pe sistemul judiciar și pe protecția și asigurarea aplicării drepturilor economice. Secțiunea III evidențiază punctele slabe critice ale cadrului anticorupție, în timp ce Secțiunea IV evaluează regimul de CSB/CFT și utilitatea sa în sprijinirea eforturilor de punere în aplicare a sancțiunilor penale și de recuperare a activelor. Secțiunea V analizează vulnerabilitățile principale în domeniul MFP, în timp ce Secțiunea VI se concentrează pe punctele slabe ale guvernancei în întreprinderile de stat. Secțiunea VII discută reformele de guvernance în administrarea fiscală. Secțiunea VIII prezintă o imagine de ansamblu asupra guvernancei băncii centrale și Secțiunea IX se concentrează pe supravegherea sectorului financiar. Recomandările pentru îmbunătățirea guvernancei și minimizarea corupției în toate aceste sectoare sunt prezentate în Anexa 1. Lista ședințelor organizate de membrii misiunii cu oficiali publici și părțile interesate este inclusă în Anexa 2, în timp ce Anexa 3 conține bibliografia raportului.

II. STATUL DE DREPT

8. Statul de drept este determinant pentru buna funcționare a economiei de piață.

Investitorii locali și străini, în mod similar, trebuie asigurați că drepturile le vor fi protejate și acordurile le vor fi menținute.³ În timp ce Cadrul Consolidat în domeniul Guvernanței al FMI se concentrează pe evaluarea de către Fond a aspectelor legate de statul de drept care se referă la protecția proprietății și a drepturilor contractuale – inclusiv predictabilitatea și actualitatea aplicării acestor drepturi economice – principiile generale ale statului de drept sunt, de asemenea, incluse în această evaluare. În mod specific, legile ar trebui să fie accesibile și previzibile, problemele legate de dreptul legal și de răspundere ar trebui soluționate prin aplicarea legii, decât în mod discreționar, legile ar trebui aplicate în mod egal tuturor, și funcționarii publici ar trebui să exercite competențele care le sunt atribuite cu bună-credință.⁴ Această infrastructură pentru dezvoltarea și promovarea drepturilor legale este esențială pentru o economie de piață și cel mai important determinant pentru aplicarea drepturilor economice este calitatea sistemului judiciar – în ceea ce privește capacitatea tehnică și independența sa de influență privată și interferențe ale publicului.⁵

9. Problemele legate de statul de drept în Republica Moldova au fost analizate în mod exhaustiv, fiind elaborate numeroase texte care în mod uniform arată că există puncte slabe considerabile în sistemul judiciar. Organizațiile naționale și internaționale care au evaluat aceste probleme includ: Consiliul Europei prin intermediul Comisiei sale de la Veneția și a Grupului de state împotriva Corupției (GRECO), Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD), Comisia Internațională a Juriștilor (CIL) și Centrul de Resurse Juridice din Republica Moldova (CRJM). Uniunea Europeană (UE), de asemenea, a emis numeroase condiționalități care țin de statul de drept în contextul acordurilor sale de asistență macrofinanciară (AAM).

10. Republica Moldova a realizat o serie de reforme judiciare care vizează consolidarea independenței, eficienței și eficacității generale a sistemului judiciar, cu rezultate tangibile limitate. Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”, adoptată în 2012, identifică reforma justiției ca prioritate strategică, confirmată în Strategia Națională de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017–2020 (Strategia Națională). Republica Moldova a adoptat Strategia ambițioasă de Reformă a Sectorului Justiției (SRSJ) pentru anii 2011–2016 (extinsă până în 2017). În pofida mai multor inițiative legislative importante (modificarea Codului

³ Studiile arată că comportamentul investitorilor poate fi influențat de factori precum predictibilitatea cadrului juridic și de reglementare al țării-gazdă, măsurile de protecție pentru investitor și drepturile de proprietate, garanția executării contractelor și calitatea procedurilor judiciare. A se vedea: Contractor, Farok J., Dangol, Nuruzzamana & Raghunathc, How do country regulations and business environment impact foreign direct investment (FDI) inflows? (2020). See also Ahlquist, J. S., & Prakash, A., FDI and the costs of contract enforcement in developing countries (2010) and Risk and Return: Foreign Direct Investment and Rule of Law, the Bingham Centre for Rule of Law (2014) and Staats, Joseph L. & Biglaiser, The Effects of Judicial Strength and Rule of Law on Portfolio Investment in the Developing World (2011).

⁴ Bingham T (2010) The rule of law. Allen Lane, London.

⁵ IMF Policy Paper, Review of the 1997 Guidance Note on Governance – A Proposed Framework for Enhanced Fund Engagement (2018), p.20.

Penal, actualizarea sistemelor de selecție, de evaluare a performanței și a procedurii disciplinare în privința judecătorilor, soluționarea deficiențelor de guvernanță în Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) și satisfacerea a 86% din planul de acțiuni însoțitor, conform rapoartelor de evaluare ale Ministerului Justiției (MJ), multe dintre obiectivele ample din strategia 2011 (de ex., instituirea unui sistem de selectare a judecătorilor cu adevărat bazat pe merite, consolidarea independenței organelor judiciare) au fost considerate nerealizate de evaluarea implementării strategiei, realizată în comun de MJ și Consiliul Europei în 2017.⁶ O nouă Strategie pentru asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru perioada 2020–2023, care conține multe dintre aceleași obiective și rezultate ca și strategia anterioară a fost adoptată la 28 octombrie 2020 și este în prezent examinată de Parlament. Noua Strategie Națională de Dezvoltare a Sectorului Justiției consideră independența justiției o condiție de bază a statului de drept și recunoaște că această condiție necesită atât independența structurală a sistemului judiciar, cât și independența individuală a judecătorilor. Aceste obiective sunt, de asemenea, subliniate în Strategia Națională de Dezvoltare (Moldova 2030).

11. Părțile slabe ale statului de drept în Republica Moldova pot avea un efect de descurajare pentru investițiile și dezvoltarea sectorului privat. Strategia Națională de Dezvoltare Moldova 2020 recunoaște modul „în care un sistem judiciar ineficient pune în pericol dezvoltarea tuturor domeniilor, afectând grav atât mediul de afaceri din țară, cât și procesul de investiții”. Agenții economici consultați pentru Strategia Națională de Dezvoltare au subliniat că lipsa securității și a predictibilității judiciare este o constrângere critică în calea dezvoltării. În mod similar, în Diagnosticul țării realizat în 2017⁷, BERD consideră problemele legate de statul de drept (inclusiv, punctele slabe ale sistemului judiciar) ca fiind printre factorii primari care subminează încrederea investitorilor privați în economia Republicii Moldova (confirmând concluziile din 2014: instabilitatea politică, corupția și un sistem judiciar nedemn de încredere sunt factori majori care inhibă investițiile).⁸ Aceste concluzii reflectă punctele de vedere actuale ale companiilor străine care activează în Republica Moldova precum și ale agenților economici și profesioniștilor moldoveni.

A. Principalele Probleme Legate de Statul de Drept în Republica Moldova

12. Percepția publică a acaparării statului și a corupției în sistemul judiciar: Publicul arată o încredere redusă în abilitatea instanțelor de a lua hotărâri imparțiale. Sectorul justiției este privit, în mare măsură, de practicieni și public ca fiind capturat de interese politice și economice dominante și marcat de o corupție profund înrădăcinată (concluzie reflectată în Strategia Națională). În timp ce sondajele de percepție au limitări inerente (de ex., nu oferă procentul concret de judecători corupți), este unanim recunoscut faptul că majoritatea (sau chiar toți) judecătorilor sunt supuși intimidărilor și influenței atât din surse externe, cât și prin canale

⁶ https://crim.org/wp-content/uploads/2018/02/Moldova-JSRS_assessment.pdf

⁷ A se vedea, de ex., Moldova Diagnostic: Assessing Progress and Challenges in Unlocking the Private Sector’s Potential and Developing a Sustainable Market Economy, EBRD (2017).

⁸ Moldova Country Law Assessment, EBRD (2014).

interne (de ex., folosirea structurilor de supraveghere și guvernanta existente).⁹ Se consideră că judecătorii muncesc în condițiile unei culturi îndelungate de obediență, care inhibă gândirea independentă și liberă și îi pedepsește pe cei care critică practicile și abuzurile existente. În același timp, judecătorii, de asemenea, au descris la scară largă că acționează frecvent cu (și beneficiază de) impunitate. O opinie predominantă în rândul profesioniștilor din domeniul juridic, societății civile și cetățenilor este că judecătorii sunt printre cei mai corupți funcționari publici. Pentru ca reformele să obțină succese, în primul rând trebuie eliminate acapararea statului și corupția.¹⁰

13. Măsuri de protecție inadecvate: Procedurile care reglementează activitatea, guvernanta și supravegherea sistemului judiciar nu sunt respectate în mod consistent și nu asigură în mod suficient independența sistemului judiciar. Deși măsurile de protecție a judecătorilor de „vreo influență necuvenită” au fost introduse în legislația Republicii Moldova în urma criticilor organizațiilor internaționale și ale donatorilor, aceste măsuri rămân superficiale și, după cum se relatează, au fost evitate în practică. Procedurile care reglementează recrutarea, selecția și numirea, evaluarea și aplicarea măsurilor disciplinare în privința judecătorilor sunt complexe și nu par a fi eficiente sau bine-aplicate în practică. Multe dintre aceste proceduri sunt, după cum se relatează, exploatate pentru a influența judecătoria. Calitatea de membru și numirea membrilor în CSM, de asemenea, constituie un motiv de preocupare, întrucât numirile la CSM ar fi avut un unghi politic și sunt determinate de votul majorității simple a parlamentarilor care reprezintă partidul de guvernare, fără participarea opoziției. Măsurile de creștere a transparenței în funcțiile organului de supraveghere judiciară au adus rezultate nesemnificative, întrucât procesul decizional rămâne opac și insuficient de motivat.

14. Aplicarea imprevizibilă și inconsecventă a legilor: Nerespectarea literii legii subminează încrederea în sistemul judiciar. Cadrul juridic și instituțional pentru executarea contractelor și protecția drepturilor de proprietate și a investițiilor există deja în mare măsură; totuși, punerea în aplicare a legilor și respectarea principiilor juridice par a fi nestatornice și pot depinde de interesele implicate. Devierile de la lege în adjudecarea dosarelor comerciale și penale (din cauza corupției și a cunoștințelor juridice slabe) par a fi frecvente și au dus la un nivel redus al încrederii publicului în organele judiciare, discrepanțe în jurisprudență și răspundere pentru daune la nivel internațional în ceea ce privește deciziile arbitrale și despăgubirile acordate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO).

15. Capacitățile reduse: Lipsa expertizei specializate necesare și a cunoașterii corespunzătoare a dreptului de către judecători, care derivă, în mare parte, din punctele slabe ale procesului de selecție și de recrutare, este menționat pe larg de profesioniștii din domeniul juridic, organizațiile internaționale și societatea civilă ca unul dintre principalele motive ale unor hotărâri slab motivate și neconsecvente. Cerințele de a pronunța verdicte motivate numai în

⁹ Studiul realizat în 2017 de USAID pentru CSM, arată că 81% din populația generală, precum și 81% din persoanele care au ajuns în contact cu sistemul judiciar, nu au încredere în sistemul judiciar. Același studiu arată că 75% din populație și 83% din justițiabili consideră că sistemul judiciar este corupt.

¹⁰ A se vedea, de ex., MOLDOVA Improving Access to Justice: From Resources to Results, World Bank (2018).

anumite cazuri au împiedicat cultura judiciară de a fundamenta hotărârile pe argumente juridice întemeiate. Se consideră pe larg că judecătorii sunt numiți și promovați pe baza unor criterii, altele decât meritul și perspicacitatea juridică; lipsa transparenței și a unor proceduri clar respectate în selecția și recrutarea judecătorilor au făcut puțin pentru a respinge aceste afirmații. În plus, resursele umane și financiare par insuficiente; de-a lungul timpului, numărul de posturi vacante la funcția de judecător a creat o problemă, dar acest lucru s-a îmbunătățit în timp.¹¹ Tergiversările și cauzele pendinte contribuie, de asemenea, la nivelul redus al încrederii publice în sistemul judiciar.

16. Dezorganizare: Organizarea și gestionarea slabă a dosarelor, conform relatărilor practicienilor, s-a soldat cu tergiversarea procedurii judiciare. Din punct de vedere istoric, sistemul instanțelor judecătorești din Republica Moldova a fost populat cu numeroase instanțe mici, deseori cu câțiva sau doar cu un judecător. Reformele de consolidare a instanțelor¹² și de majorare a numărului de angajați în instanțe, precum și specializarea judecătorilor este în derulare, începând cu anul 2016, și se preconizează că vor continua să se desfășoare, în etape, până în 2027. Aceste planuri prevăd construcția a 14 instanțe judecătorești noi, dar până în prezent, doar o instanță judecătorească a fost construită. Unele instanțe judecătorești au fost consolidate din punct de vedere administrativ, dar nu și în practică, fapt care a condus, conform relatărilor, la un anumit „chaos”, deoarece judecătorii și dosarele nu întotdeauna par a fi amplasați fizic în aceeași clădire. Trecerea la sistemul electronic de gestionare a dosarelor, cu asistența donatorilor internaționali, a fost implementată în 2020.

B. Organizarea și Guvernanța în Sistemul Judiciar

17. Sistemul judiciar ordinar al Republicii Moldova este organizat după cum urmează: sistemul judiciar al Republicii Moldova are 20 de instanțe judecătorești care examinează cauze comerciale și penale - 15 instanțe judecătorești de nivelul întâi, 4 Curți de Apel și Curtea Supremă de Justiție (CSJ) ca cea mai înaltă curte de apel. Adițional funcțiilor sale judecătorești directe, CSJ are, de asemenea, sarcina de a asigura aplicarea consecventă a legilor de către toate instanțele judecătorești din Republica Moldova.¹³ Instanțele judecătorești de nivelul întâi sunt competente în cauze civile, penale și administrative. Cauzele sunt examinate de un singur judecător sau, prin decizia președintelui instanței, de un complet format din 3 judecători. Începând cu 1 ianuarie 2017, toate instanțele din Republica Moldova au competență generală.¹⁴

¹¹ În noiembrie 2020, Republica Moldova avea 28 de posturi vacante la funcția de judecător (Curtea Supremă de Justiție - 11 funcții; Curtea de Apel Chișinău - 8 funcții; instanțele judecătorești de nivelul întâi - 9 funcții.

¹² Numărul instanțelor judecătorești de nivelul întâi în Republica Moldova a fost redus de la 42 la 15.

¹³ Având în vedere îmbunătățirea calității jurisprudenței, se are în vedere transformarea CSJ într-o instanță de casație, pentru a asigura interpretarea și aplicarea consecventă a legilor de instanțele judecătorești din Republica Moldova și pentru a obține o uniformitate în jurisprudență. În conformitate cu proiectul de „Lege privind reforma Curții Supreme de Justiție și a procuraturilor”, CSJ nu va mai fi a treia instanță după curțile de apel și va examina doar contestațiile în materie de drept. Acest lucru este perceput, în general, de către practicienii din domeniul juridic din Republica Moldova ca fiind o schimbare pozitivă, deși această reformă este acum pe pauză.

¹⁴ Instanțele militare și comerciale specializate și-au încetat activitatea în aprilie 2017.

În afara sistemului judiciar ordinar, există, de asemenea, o Curte Constituțională independentă, care interpretează Constituția și exercită controlul asupra constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a actelor hotărârilor și ordonanțelor Guvernului. În 2019, Republica Moldova avea 386 de judecători care examinau în mod activ cauze (20 în CSJ, 79 în cele 4 Curți de Apel și 287 în instanțele judecătorești de nivelul întâi).

18. CSM este organul de guvernare judiciară. În conformitate cu Legea 947/1996, CSM exercită autoadministrarea judecătorească, face propuneri Președintelui Republicii Moldova de numire, promovare și transfer sau eliberare din funcție a președinților instanțelor judecătorești sau a judecătorilor, selectează candidații la funcția de judecător și pregătește proiectele bugetelor instanțelor judecătorești. Deciziile CSM se iau în ședințe plene. Începând cu anul 2019, contestațiile privind deciziile CSM sunt audiate de Curtea de Apel Chișinău. În 2019, în urma consultărilor cu Comisia de la Veneția și GRECO, componența CSM a fost majorată la 15 membri (7 judecători, 5 membri ai publicului larg și 3 membri *ex officio*). Membrii publicului larg trebuie să fie profesori de drept cu normă întreagă și sunt numiți de Parlament cu votul majorității. Membrii judecători¹⁵ sunt aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor.¹⁶ Membrii *ex officio* ai CSM sunt: Ministrul Justiției, Procurorul General și Președintele CSJ. În noiembrie 2020, un proiect de lege cu privire la modificarea Constituției pentru excluderea membrilor *ex officio* din componența CSM și reducerea numărului membrilor CSM de la 15 la 12 (6 judecători și 6 membri ai publicului larg) a fost înregistrat în Parlament.

19. Câteva colegii specializate au fost instituite, cu ajutorul CSM, pentru a îndeplini competențele și funcțiile sale (a se vedea Caseta 1). Membrii acestor colegii sunt parțial aleși de judecători și parțial numiți de CSM. Deciziile luate de aceste colegii sunt validate de și pot fi contestate la CSM (în formă de complete ad-hoc).

¹⁵ Proporția reprezentării judecătorilor în CSM este: 4 judecători de la instanțele judecătorești de nivelul întâi, 2 judecători de la curțile de apel și 1 judecător de la CSJ.

¹⁶ Toți membrii CSM sunt detașați pe un termen de 4 ani. Atât judecătorii, cât și membrii publicului larg, sunt eligibili pentru funcția de Președinte al CSM.

Caseta 1. Colegiile CSM

Colegiul pentru selecția și cariera judecătorilor (Colegiul pentru selecție) este compus din 4 judecători din instanțele de toate nivelurile, aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor: 2 judecători de la CSJ, 1 judecător de la curțile de apel și 1 judecător din instanțele judecătorești de nivelul întâi) și 3 membri ai societății civile, selectați prin concurs public deschis. Reprezentanții societății civile trebuie să aibă o reputație ireproșabilă; judecătorii trebuie să aibă o reputație ireproșabilă pentru exercitarea profesiei. Colegiul de selecție atribuie punctaj candidaților la funcția de judecător, adoptă hotărâri privind promovarea judecătorilor, privind numirea judecătorilor în funcția de președinte sau de vicepreședinte de instanță judecătorească și privind transferul judecătorilor.

Colegiul de evaluare: Colegiul de evaluare este responsabil de evaluarea performanțelor judecătorilor și este compus din 5 judecători (2 judecători de la CSJ, 2 judecători de la curțile de apel și 1 judecător de la instanțele judecătorești de nivelul întâi), aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, și 2 reprezentanți ai societății civile, selectați prin concurs public. Reprezentanții societății civile trebuie să aibă o reputație ireproșabilă.

Colegiul disciplinar: În conformitate cu Legea cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, Colegiul disciplinar examinează cauzele disciplinare în privința judecătorilor și aplică sancțiuni disciplinare. Este compus din 5 judecători și 4 reprezentanți ai societății civile. Membrii-judecători ai Colegiului disciplinar sunt aleși prin vot secret de Adunarea Generală a Judecătorilor. Membrii Colegiului disciplinar care reprezintă societatea civilă sunt numiți de Ministerul Justiției și sunt selectați prin concurs public, organizat de o comisie de selecție a candidaților, compusă din reprezentanți desemnați de CSM. Reprezentanții societății civile trebuie să aibă o reputație ireproșabilă și cel puțin 7 ani de experiență în domeniul dreptului.

Inspekția Judiciară: Activitățile Inspekției Judiciare sunt reglementate de Legea cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor și Regulamentul privind Inspekția Judiciară, și includ: (i) verificarea activității organizatorice a instanțelor judecătorești; (ii) examinarea petițiilor privind etica judecătorilor; (iii) verificarea sesizărilor privind răspunderea disciplinară a judecătorilor; (iv) verificarea demersurilor adresate CSM privind autorizarea urmăririi penale în privința judecătorilor; și (v) examinarea temeiurilor respingerii candidaților CSM pentru numirea în funcția de judecător sau pentru promovare.

20. Întrebările privind independența CSM și opacitatea din jurul activităților sale și a procesului său decizional perpetuează rezervele față de sistemul judiciar. Alegerea de către Parlament a membrilor publicului larg cu votul majorității, decât cu o majoritate calificată de două treimi (așa cum recomandă Comisia de la Veneția) este privită ca fiind insuficientă să protejeze de posibilitatea influenței (care chiar ar putea, eventual, să crească) din partea interesului politic predominant prin intermediul numirilor de către Parlament. Mai mult, modificările recente au creat o ruptură în cadrul CSM, care este frecvent blocat în luarea deciziilor din cauza diviziunii între membrii-judecători și membrii publicului larg, și au dus la blocaje (în special în ceea ce privește numirile în funcția de judecător). CSM, de asemenea, a fost criticat pentru lipsa generală de transparență în activitățile sale. În Raportul său aferent rundeii a patra de monitorizare din 2016, GRECO a considerat că deciziile CSM în materie de angajare, carieră și măsuri disciplinare nu erau suficient justificate. În februarie 2020, Legea CSM a fost modificată pentru a elimina ședințele cu ușile închise,¹⁷ dar, până recent, aceste modificări au fost în mare parte ignorate; cu toate acestea, în urma unui apel al membrilor publicului larg ai CSM, începând cu octombrie 2020, CSM se îndreaptă către un sistem de vot deschis. Deși majoritatea deciziilor CSM sunt acum adoptate în ședințe deschise, puține

¹⁷ Ședințele Plenului CSM sunt publice, cu excepția cazurilor în care, la cererea motivată a Președintelui sau a cel puțin 3 membri CSM, se decide, cu votul majorității membrilor prezenți, că ședințele vor fi închise publicului, și în cazul în care dezbaterile publice pe chestiunile de pe ordinea de zi ar putea afecta viața privată a indivizilor, interesele statului sau ordinea publică.

informații sunt disponibile publicului sau puțin se cunoaște despre deliberările sale. În pofida amendamentelor aduse în lege care impun ca deciziile CSM să fie motivate, explicațiile pentru deciziile luate de CSM fie nu sunt oferite în practică, fie sunt de calitate slabă, adică abaterile de la recomandările organelor sale subordonate nu sunt explicate și informațiile pe care se bazează deciziile nu sunt întotdeauna documentate (de ex., dacă sunt prezentate de Serviciul de informații) sau chiar aduse la cunoștința candidaților care fac obiectul unor astfel de informații.

21. Absența unui sistem de numiri și promovări cu adevărat bazat pe merite rămâne un factor semnificativ în capacitatea redusă a judecătorilor. Dovezile empirice arată că, începând din momentul numirii judecătorilor, organele politice sunt foarte implicate în avansarea în carieră a judecătorilor. Deși, prin lege, deciziile privind numirea judecătorilor ar trebui adoptate pe baza unor criterii obiective, în practică, punctajul atribuit de Colegiul pentru selecție este secundar votului CSM pentru candidați individuali.¹⁸ Hotărârile Colegiului pentru selecție privind meritele respective ale candidaților sunt prezentate CSM pentru aprobare, dar aceste hotărâri nu sunt obligatorii pentru CSM și nu oferă niciun temei atunci când CSM alege să se abată de la acestea, făcând trimitere doar la numărul de voturi obținute pentru fiecare candidat. Deciziile luate de CSM nu oferă o perspectivă asupra modului în care au fost luate în considerare criteriile de selecție și dacă le-a fost atribuită o pondere adecvată. În plus, practicienii din domeniul juridic menționează că procedurile de numire a judecătorilor în funcții noi nu respectă adesea procedurile de angajare stipulate; o metodă comună este de a cere un transfer temporar și apoi mai multe prelungiri ale termenului pentru a ocoli angajarea deschisă. Se spune, de asemenea, că judecătorii sunt numiți și promovați pe baza afilierilor politice și familiale, precum și a demonstrării respectării instrucțiunilor din toate canalele posibile (inclusiv, președinții instanțelor judecătorești, procurorii și actorii nejudiciari cu putere politică). Amendamente la Legea nr. 154/2012 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor pentru o elaborare mai clară a procedurilor și criteriilor clare pentru selecția candidaților au fost propuse de CSM și sunt încă în curs de examinare. Practicile menționate mai sus erodează încrederea judecătorilor și a publicului în echitatea și obiectivitatea procesului de selecție.

22. Sistemul de angajare nu a generat un grup adecvat de judecători calificați.

Practicienii observă că un număr considerabil de angajări în funcția de judecător atrag doar unul sau doi candidați. Rata ridicată de concursuri de angajare la care a participat doar un candidat a fost, de asemenea, menționată drept una dintre principalele deficiențe în studiul realizat de

¹⁸ Un studiu realizat de USAID și CRJM, în 2017, care a analizat numirile în funcții de judecători și promovările judecătorilor, în perioada ianuarie 2013 - mai 2017, a constatat că rolul evaluării de către Colegiul pentru selecție a fost redus la minimum deoarece CSM deseori nu desemna candidații evaluați cu cel mai mare scor de Colegiul pentru selecție în concursuri (în concursurile cu mai mulți participanți, 69% dintre candidații care au fost numiți în funcții de judecători în instanțele judecătorești de nivelul întâi au avut scoruri mai mici decât concurenții lor, 43% dintre candidații care au fost numiți în funcții de judecători în curțile de apel au avut scoruri mai mici și 43% dintre candidații pentru funcțiile de judecători la CSJ au avut scoruri mai mici). Principalele lacune identificate de studiul USAID/ CRJM au inclus neglijarea de către CSM a scorurilor atribuite de Colegiul pentru selecție fără o justificare suficientă și fără motivare. 7 din 10 candidații numiți în funcții de judecători au avut un scor mai mic decât contracandidații lor.

USAID și CRJM în 2017.¹⁹ Motivele menționate includ: (i) criteriile pentru funcția de judecător sunt destul de restrictive, iar Republica Moldova pur și simplu nu are suficienți candidați calificați; (ii) slaba reputație a sistemului judiciar îi descurajează pe mulți care, de altfel, ar fi calificați să intre în sistem; și (iii) percepția că funcțiile de judecător sunt predeterminate și nu se bazează pe meritele și calificările candidaților. Dovezile empirice arată că tratamentul preferențial începe încă din momentul acceptării în INJ și atribuirii punctajului de către INJ.

23. Evaluarea judecătorilor nu pare să fie puternic ancorată în criterii obiective, cuantificabile și nici suficient de transparente. Judecătorii susțin că sistemul de evaluare a acestora este extrem de politizat și utilizat în scopul principal de validare a deciziilor de promovare și a altor decizii legate de carieră și nu pentru informarea acestora. Evaluarea judecătorilor este reglementată de Legea nr. 154 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor pe baza unor criterii concrete.²⁰ Ca și în cazul angajării judecătorilor, în pofida cerinței legale de a evalua judecătorii pe criterii cuantificabile, în practică, un număr de elemente subiective pot avea o pondere mai mare în procesul de evaluare.²¹ În unele domenii, procesul de evaluare a judecătorilor și procesul disciplinar în privința judecătorilor se suprapun (de ex., judecătorii pot fi supuși măsurilor disciplinare pentru îndeplinirea neadecvată sau „inadecvată” a atribuțiilor care le revin) o practică care a fost condamnată de Consiliul Europei, deoarece procesul de evaluare și cel disciplinar au obiective foarte diferite și se cuvine a face distincție între acestea, în special într-un mediu în care sistemul de evaluare ar fi folosit pentru a pedepsi judecătorii „încăpățânați”. Evaluările nu par să reflecte cu exactitate performanța reală. În pofida numărului mare de contestații publice împotriva judecătorilor și marea majoritate a judecătorilor primesc calificări pozitive: în 2019, 36 de judecători au fost evaluați „excellent”, 103 „foarte bine”, 6 „bine” și doar 2 au fost evaluați „insuficient”.

24. Acțiunile disciplinare nu par eficiente în îmbunătățirea integrității sau a profesionalismului sistemului judiciar. Sistemul disciplinar nu are parametri clari – după cum se menționează mai sus, unele încălcări ar aparține mai degrabă procedurii de evaluare (de ex., executarea cu întârziere, neexecutarea sau executarea slabă), iar altele par a fi de natură penală (de ex., intervenția sau utilizarea ilegală a funcției de judecător pentru a soluționa cererile, pentru a solicita sau accepta soluționarea intereselor personale sau ale altor persoane sau pentru a primi avantaje nejustificate). Câteva infracțiuni sunt prea ample sau foarte subiective (de ex., încălcarea normelor imperative ale legii, adoptarea unei atitudini nedemne). Suprapunerea unora dintre aceste infracțiuni cu Codul Penal (și anume, art.307 CP) arată că acțiunile disciplinare sunt

¹⁹ 22% din concursurile în instanțele judecătorești de nivelul întâi, 31% din concursurile în instanțele de apel și 26% din concursurile în CSJ au avut un candidat.

²⁰ Inclusiv: nivelul de cunoștințe și abilități profesionale; capacitatea de a aplica cunoștințele în practică; vechimea în muncă în funcții juridice anterioare; indicatori calitativi și cantitativi ale activităților desfășurate în cadrul activității juridice anterioare; respectarea standardelor etice; cercetare și activitate academică; activitate extrajudiciară.

²¹ Colegiul de evaluare efectuează evaluări ordinare (periodice) și extraordinare ale judecătorilor. Un judecător este supus evaluării periodice a performanțelor o dată la trei ani. Dacă un judecător primește calificativul „insuficient”, acesta va fi supus evaluării extraordinare. Alte motive pentru evaluarea extraordinară a performanței includ inițiativa proprie a judecătorului sau în cazul anumitor numiri, promoții și transferuri (art. 13, Legea 154).

legate de sancțiunile penale; cu toate acestea, CSM confirmă că aceste acțiuni disciplinare nu sunt inițiate în mod regulat chiar și în cazul pornirii procedurii penale și nici nu sunt trimise organelor de aplicare a legii, când sunt descoperite posibile acțiuni penale. În cele din urmă, procesul de impunere a sancțiunilor disciplinare consumă extrem de multe resurse și este inefficient din cauza numărului de organisme și al etapelor procedurilor implicate; chiar și emiterea unui avertisment simplu poate rezulta în multiple contestări care durează până la un an sau mai mult de un an. Astfel de deficiențe ale sistemului de sancțiuni disciplinare în privința judecătorilor sunt văzute pe larg ca factori care contribuie la un proces inefficient în descurajarea, depistarea și pedepsirea actelor de corupție de către sistemul judiciar.²² CSM a elaborat propuneri de eficientizare a procesului disciplinar.

25. Inspekția Judiciară este protejată insuficient împotriva abuzurilor. Prin lege, Inspekția Judiciară activează în calitate de autoritate independentă, dar percepția comună în rândul profesioniștilor din domeniul judiciar este că, în practică, Inspekția Judiciară este în totalitate subordonată voinței CSM și este utilizată să țintească judecătorii care au fost nesupuși sau s-au exprimat liber. Judecătorii și practicieni în domeniul dreptului au menționat că, în pofida faptului că are instrumentele necesare pentru a ancheta în mod proactiv judecătorii pentru abateri disciplinare, Inspekția Judiciară aproape niciodată nu acționează din proprie inițiativă sau ca răspuns la o reclamație privind un judecător. Toate cazurile de abateri disciplinare inițiate în cadrul sistemului actual ar fi fost inițiate conform instrucțiunii CSM. CSM are o viziune extrem de diferită la acest aspect afirmând că Inspekția Judiciară este mult prea independentă, lipsită de o supraveghere suficientă și nu răspunde în fața unei anumite autorități. Inspectorii judiciari sunt numiți pentru un mandat de 6 ani și nu fac obiectul niciunei evaluări în perioada respectivă; nu pare să existe niciun mecanism de sancționare sau revocare a inspectorilor judiciari pentru abateri. CSM a pregătit propuneri pentru consolidarea responsabilității inspectorilor judiciari, inclusiv a mecanismelor disciplinare.

26. Rolul președinților instanțelor judecătorești este pe larg invocat ca fiind unul dintre cele mai semnificative canale de influență necuvenită și intimidare. Practicienii susțin că președinții instanțelor judecătorești joacă un rol important în ceea ce privește gradul de eficacitate cu care un judecător își poate îndeplini atribuțiile. Prin lege, lor le revin un șir de responsabilități, legate în mod direct și indirect de activitatea instanțelor (de ex., coordonarea activității judecătorilor și repartizarea sarcinilor și verificarea repartizării aleatorii a dosarelor)²³ dintre care unele ar aparține mai bine managerilor de instanță profesionali și personalului administrativ. În practică, aceste responsabilități, după cum se menționează, se transformă în ample competențe asupra fiecărui aspect al practicii judiciare, pornind de la faptul dacă unui judecător îi va fi desemnat un asistent/grefier pentru atribuirea cauzelor atunci când sistemul automatizat nu funcționează sau transferul dosarelor după atribuirea inițială. Președinții de

²² De exemplu, în ultimii 5 ani, peste 7.500 de contestații în privința judecătorilor (în medie 1.500 pe an) au fost depuse la CSM, dar au fost pornite doar 250 de cauze disciplinare în privința judecătorilor (deși trebuie remarcat faptul că printre contestațiile depuse sunt cele care decurg din dezacordul cu constatarea judecătorului).

²³ Art. 161, Legea privind organizarea judecătorească.

instanțe judecătorești, de asemenea, par să aibă un rol informal în promovarea, evaluarea și transferul judecătorilor. Recomandarea/comentariile președintelui instanței judecătorești este, după cum se menționează, fundamentală în obținerea unei evaluări pozitive sau a unui transfer cu succes în postul dorit. Se consideră pe larg că funcția de președinte al instanței judecătorești este o numire în funcție pe criterii pur politice (în pofida faptului că trece prin aceleași proceduri de angajare similare pentru angajarea în alte funcții din sistemul judiciar).²⁴

27. Cadrul curent și practicile curente nu permit un grad suficient de participare a judecătorilor la autogovernare. Deși judecătorii sunt implicați într-o anumită măsură în procesul de autogovernare, practicienii menționează că această implicare este superficială și a fost ușor anulată în trecut. Judecătorii nu sunt implicați în selecția sau evaluarea președinților instanțelor judecătorești și nici nu au un cuvânt de spus în evaluarea celor care sunt numiți să le supravegheze activitatea (adică, CSM și membrii Colegiilor CSM), deși noua Strategie Națională de Dezvoltare a Sectorului Justiției ar conține mecanisme care permit acest tip de implicare a judecătorilor.²⁵ Suplimentar, membrii sistemului judiciar nu simt că sunt implicați suficient în planificarea sau elaborarea bugetului sistemului judiciar.

28. Măsurile existente de asigurare a integrității judecătorilor și candidaților la funcția de judecător nu sunt eficiente la niciuna dintre etapele de recrutare, evaluare sau disciplinare. Deși judecătorii - ca funcționari publici - sunt supuși anumitor controale și garanții, părțile interesate naționale și observatorii internaționali se întreabă dacă astfel de măsuri sunt aplicate în mod adecvat. De exemplu, deși judecătorii sunt supuși cerințelor de raportare a averii și conflictelor de interese, nu pare să fi fost descoperite multe conflicte de interese și averi inexplicabile.²⁶ În mod similar, deși integritatea este o componentă a numirii în funcția de judecător, nu este clar câtă semnificație are acest element. Ca parte a procedurii, CSM solicită informații de la Autoritatea Națională de Integritate (ANI) cu privire la toți candidații la funcția de judecător; cu toate acestea, există puține informații despre modul în care aceste informații sunt utilizate sau ponderate, inclusiv dacă vreun candidat la funcția de judecător a fost descalificat din cauza problemelor de integritate. În afară de aceasta, nu este clar în ce măsură sunt utilizați factorii de integritate în deciziile de promovare a judecătorilor în instanțele superioare sau în funcțiile administrative (adică, în funcția de președinte sau vicepreședinte al instanței judecătorești). În cele din urmă, practicile existente care vizează validarea integrității nu sunt întotdeauna în conformitate cu cele mai bune practici internaționale. Prin lege, candidații sunt în continuare obligați să treacă testul la poligraf în momentul angajării – o practică pe larg considerată nesigură nu numai în scopul verificării integrității dar chiar și, în multe țări, ca

²⁴ Această convingere este susținută de concluziile studiului USAID/CRJM din 2017, care a constatat că 100% dintre judecători promovați într-o funcție administrativă în instanțele de apel au obținut un scor mai mic decât concurenții lor (deși în instanțele judecătorești de nivelul întâi, doar 32% dintre judecători promovați în funcții administrative au obținut un scor mai mic).

²⁵ Atunci când nemulțumirea față de componența membrilor CSM a condus la inițiativa de a conveni Adunarea Generală pentru a vota demiterea membrilor existenți, această convocare a fost refuzată de CSM, ducând la întrebări privind legalitatea acestui refuz și procedura adecvată care trebuie adoptată în cazul în care apare un astfel de refuz.

²⁶ În 2020, au fost pornite 7 anchete cu privire la încălcarea prevererilor privind declarația de avere și conflictele de interese în privința a 7 judecători și a fost constatată o încălcare.

probă²⁷ – deși se pare că în practică candidații la funcția de judecător nu mai sunt supuși în mod regulat testului la poligraf.²⁸ CSM solicită modificarea legii pentru a elimina în mod oficial această practică, în timp ce favorizează încă testarea la poligraf a studenților-juriști la diferite etape (de exemplu, la admiterea la INJ). Verificările privind integritatea și antecedentele judecătorilor și candidaților la funcția de judecător ar trebui efectuate într-un mod reglementat și transparent în conformitate cu protocoalele stipulate.

C. Eficacitatea Protecției Drepturilor Economice

I. *Protecția Drepturilor de Proprietate*

29. Drepturile de proprietate sunt în mod formal cuprinse în lege, deși pot exista probleme în practică. Există un sistem pentru înregistrarea titlurilor de proprietate și a creditelor ipotecare și considerat a fi destul de bun de Indicele Internațional al Drepturilor de Proprietate (IPRI) 2019. Republica Moldova are un Cadastru național pentru înregistrarea titlurilor de proprietate asupra imobilelor. Totuși, probleme pot exista în practică în ceea ce privește exhaustivitatea, transparența și eficiența cadastrului terenurilor și în ceea ce privește evaluarea proprietății.²⁹ Începând cu anul 1999, cu sprijinul organizațiilor internaționale de dezvoltare, Republica Moldova a creat cadastrul bunurilor imobile și a înregistrat sistematic circa 80% din bunurile imobile în urma privatizării. Până în prezent, două treimi din teritoriul țării sunt acoperite de registrul proprietății și aproximativ 4,8 milioane din cele 6,0 milioane imobile sunt înregistrate în Registrul Bunurilor Imobile. Din cauza lipsei resurselor financiare din Bugetul de Stat necesare pentru finalizarea procesului de înregistrare a proprietății private, Republica Moldova a solicitat sprijin financiar Băncii Mondiale, în 2018, pentru un proiect de înregistrare a terenurilor și de evaluare a proprietăților. Se așteaptă ca proiectul să se desfășoare pe parcursul a cinci ani (2019-2023), concentrându-se pe dezvoltarea cadrului de reglementare pentru a sprijini un sistem eficient de gestionare a terenurilor și un mecanism durabil de evaluare și reevaluare a bunurilor imobile.

30. Instanțele judecătorești din Republica Moldova nu sunt considerate de încredere în garantarea drepturilor de proprietate ale cetățenilor și investitorilor străini. Conform IPRI pentru 2019, Republica Moldova s-a plasat printre ultimele 15 țări din clasament la protecția drepturilor de proprietate din cauza scorului mic la independența sistemului judiciar, statul de drept, stabilitatea politică, controlul asupra corupției și protecția drepturilor de proprietate, fapt care indică aplicarea slabă a cadrului juridic.³⁰ Un studiu realizat, în 2020³¹, de USAID în comun

²⁷ A se vedea: The Promise of an Empty Shell *citing* The Truth About Lie Detectors (aka Polygraph Tests), American Psychological Association, at <https://www.apa.org/research/action/polygraph.aspx>

²⁸ Curtea Constituțională a decis că practica testului la poligraf reușit ca premisă pentru funcția publică este neconstituțională (Decizia nr. 6 din 10 aprilie 2018), dar această practică nu a fost încă abrogată oficial în sistemul judiciar.

²⁹ A se vedea discuția la alineatul 121 cu privire la deficiențele înregistrării și arendei terenurilor proprietate publică.

³⁰ Republica Moldova, de asemenea, a avut rezultate slabe în ceea ce privește protecția proprietății intelectuale și a drepturilor de autor și nu a avut date pentru evaluarea protecției brevetului. Aceste domenii nu sunt incluse în această analiză.

³¹ Expropriation from Good-Faith Purchasers: Is Judicial Practice Uniform?, USAID (2020).

cu CRJM privind practica judiciară în cazurile de expropriere a bunurilor imobile din cauza procedurilor ilegale în eliberarea titlurilor de proprietate și urmare a achizițiilor de bună credință a constatat că judecătorii par să nu fie familiarizați cu normele aplicabile în Legea Cadastrului, invocând o prevedere mai restrânsă din Codul Civil pentru a-și întemeia deciziile. Studiul arată neconcordanțe care au existat în rezultate și motivare. Lipsa uniformității în jurisprudența națională este reflectată în numărul de cauze cu încălcări sistemice ale drepturilor de proprietate aduse în fața CtEDO.³²

II. Protecția Investitorilor

31. Republica Moldova are cadrul juridic necesar pentru protecția drepturilor investitorilor. Republica Moldova a ratificat și/sau este parte la mai multe convenții și acorduri de investiții multilaterale³³ și a semnat 39 de tratate bilaterale privind protecția investițiilor. Legea cu privire la investițiile în activitatea de întreprinzător oferă garanții pentru respectarea drepturilor investitorilor, protecția de expropriere fără compensare și plata despăgubirilor în cazul încălcării drepturilor investitorilor. Instanțele judecătorești naționale recunosc și asigură executarea hotărârilor arbitrale străine și nu sunt cunoscute cazuri când Guvernul Republicii Moldova a refuzat plata voluntară în baza unei hotărâri arbitrale pronunțate împotriva sa.³⁴

32. Neregulile din practica judiciară, totuși, pun la îndoială legitimitatea și credibilitatea legilor Republicii Moldova. Acuzațiile de abuzuri judiciare din anii recentți se referă la hotărâri privind pretinse deposedări ilegale de proprietate și drepturi economice ale investitorilor. Într-un caz recent de referință, printre acuzațiile de luare de mită și corupție, o instanță judecătorească de nivelul întâi a pronunțat o hotărâre în contradicție aparentă cu legislația moldovenească, care a fost menținută de Curtea de Apel. Ca urmare a hotărârii, o inițiativă legislativă pripită a fost lansată în încercarea de a bloca executarea hotărârii (deși această inițiativă nu a obținut susținere după prima lectură). Astfel de cazuri sunt îngrijorătoare ca atare (întrucât relevă că litera legii este considerată secundară voinței anumitor indivizi), dar, au, de asemenea, potențialul de a crea instabilitate în cadrul juridic atunci când modificările legislative sunt declanșate ca reacții la evenimente concrete.

III. Executarea Contractelor

33. Cadrul juridic comercial al Republicii Moldova este bine dezvoltat, dar este aplicat în mod inconsecvent. Deși necesită o modernizare suplimentară, legile comerciale ale

³² Strategia Națională de Dezvoltare a Moldovei arată că 40% din numărul total al încălcărilor constatate de CtEDO au fost legate de drepturile de proprietate, în perioada 1995–2010. De asemenea, din cele 33 de hotărâri emise de CtEDO, în 2018, 6 se referă la încălcări ale art. 1 (protecția drepturilor de proprietate) din Convenția europeană a drepturilor omului (inclusiv, exproprierea de facto a reclamanților de către Stat, fără a oferi o compensație justă, așa cum prevede legea).

³³ Republica Moldova a ratificat Convenția privind Centrul Internațional pentru Soluționarea Disputelor de Investiții (ICSID) și Convenția de la New York din 1958 privind recunoașterea și executarea hotărârilor arbitrale externe. Republica Moldova este, de asemenea, parte la Convenția europeană de la Geneva privind arbitrajul comercial internațional și la Acordul de la Paris privind aplicarea Convenției europene privind arbitrajul comercial internațional.

³⁴ United States Investment Climate Statement – Moldova (2019).

Republicii Moldova referitoare la parteneriatele public-private, achizițiile publice, sectorul energetic și sectorul telecomunicațiilor, piețele de capital, governanța corporativă și insolvența sunt considerate de majoritatea părților interesate ca fiind în mare măsură adecvate. Cu toate acestea, BERD, într-un studiu din 2014³⁵ privind eficacitatea legilor comerciale principale care contribuie direct la crearea unui climat de investiții favorabil în Republica Moldova, a remarcat o lipsă de implementare în sectoare și o aplicare inconsecventă a legilor de către instanțele judecătorești. Strategia Națională de Dezvoltare a Moldovei a ajuns la o concluzie similară - că hotărârile inconsecvente ale instanțelor judecătorești continuă să fie adoptate pe cauze similare, perturbând astfel securitatea mediului de afaceri și generând oportunități inegale.

34. Capacitățile reduse ale judecătorilor și cultura subdezvoltată a motivării hotărârilor slăbesc calitatea procedurii judiciare și a deciziilor. Studiul BERD din 2014 cu privire la legile comerciale ale Republicii Moldova a observat că judecătorii nu aveau experiența necesară în multe materii comerciale și civile și, prin urmare, recurgeau deseori la principiile juridice generale sau prevederile Codului Civil și nu la prevederi mai relevante din legile specializate (așa cum s-a demonstrat în cazurile de expropriere descrise mai sus). Profesioniștii din domeniul juridic și reprezentanții industriei afirmă că aceste observații sunt încă pertinente și indică nivelul redus de înțelegere a legii de către judecători, deseori demonstrat de o motivare slabă sau defectuoasă. Începând cu anul 2012, în cauzele civile, judecătorii instanțelor judecătorești nu sunt obligați să adopte decizii motivate, cu excepția cazului în care sunt solicitate în mod expres de una sau mai multe părți, sau dacă decizia este atacată sau dacă decizia urmează să fie recunoscută și executată într-un alt stat. Verdictele motivate sunt solicitate în aproximativ 25% din cauzele civile; în celelalte 75% din cauze nu a fost solicitat nicio motivare, din cauză că părțile nu au fost reprezentate sau nu au respectat termenul legal sau judecătorul a fost transferat. Într-un raport din 2018 privind sistemul judiciar, CIJ a considerat această practică insuficientă pentru a respecta art. 6 al Convenției Europene a Drepturilor Omului (privind procesul echitabil și dreptul la un proces echitabil) și pentru a facilita o bună înțelegere publică a legii.³⁶ În special, sistemul pe două niveluri de pronunțare a sentințelor (în care mai întâi este emisă decizia și apoi este necesară motivarea) are un impact semnificativ asupra calității procesului de luare a deciziilor judiciare, deoarece motivarea urmează (și trebuie adaptată pentru a justifica) decizia judecătorului.

35. Sistemul de executare și de recuperare a datoriilor din Republica Moldova s-a îmbunătățit, dar rămâne problematic. De-a lungul timpului, Republica Moldova s-a confruntat cu o problemă sistemică de neexecutare a hotărârilor, care a condus la mai multe hotărâri adoptate de CtEDO împotriva Republicii Moldova. Pentru a soluționa această problemă, în 2010, a fost introdus sistemul privat de executare, care a transferat funcțiile de executare de la funcționarii publici către profesioniștii autorizați (executori judecătorești). Conform Evaluării agenților de executare, realizată de BERD în 2013, cadrul și practica de executare au arătat

³⁵ Commercial Laws of Moldova: an Assessment by the EBRD (2014).

³⁶ Only an Empty Shell: The Undelivered Promise of an Independent Judiciary in Moldova, International Commission of Jurists (2018).

rezultate relativ bune și sunt considerate a fi printre cele mai bune din regiune; cu toate acestea, sistemul privat de executare rămâne extrem de birocratic și consumă mult timp și a dus la practici inconsecvente și la unele acuzații de corupție. De asemenea, sistemul de executare nu pare să fie complet echipat cu instrumentele necesare pentru auto-guvernare (de exemplu, un organism de supraveghere profesională eficient, răspunderea disciplinară pentru executorii judecătorești). Semnele indică, de asemenea, că executorii judecătorești ajung la limita capacității lor; rata de închidere a cauzelor, în ultimii ani, scade cu mult sub 100%, ceea ce duce la un număr de dosare pendinte în continuă creștere. În prezent, MJ și Uniunea Națională a Executorilor Judecătorești întreprind eforturi comune pentru a îmbunătăți evaluarea performanței sistemului, pentru a moderniza gestionarea dosarelor și pentru a spori eficiența și calitatea serviciilor de executare.

36. Susceptibilitatea judecătorilor la corupție și influență subminează eficacitatea executării contractelor. Se consideră că corupția pătrunde la toate nivelurile sistemului judiciar: de la instanțele judecătorești de nivelul întâi și până la CSJ, iar judecătorii sunt priviți ca arătând diferență față de organele și entitățile guvernamentale în care statul are un interes substanțial. Dovezile empirice arată că părțile vor recurge la măsuri extrajudiciare pentru soluționarea litigiilor sau recuperarea datoriilor, pentru a evita sistemul oficial al instanțelor judecătorești. Judecătorii menționează, de asemenea, că au fost intimidați prin diferite canale, inclusiv prin intermediul Inspecției Judiciare și a posibilității de a fi condamnați penal pentru hotărârile „ilegale” în temeiul art. 307, care sancționează judecătorii pentru adoptarea „deciziilor ilegale”.³⁷ În cursul monitorizării evoluțiilor din sectorul judiciar, CRJM a raportat că 31 de astfel de cauze au fost deschise în privința a 28 de judecători în perioada 2012-2017. Argumentele în favoarea menținerii art. 307 indică necesitatea tragerii la răspundere a judecătorilor. Cu toate acestea, mecanismele existente ar trebui valorificate; procedurile disciplinare și de evaluare sunt adecvate pentru procesele decizionale deficitare (indiferent dacă sunt intenționate sau din neglijență), iar prevederile Codului Penal privind abuzul și utilizarea excesivă a puterii pot fi aplicate în cazuri mai flagrante (deși, în prezent, neajunsurile acestor prevederi limitează aplicabilitatea lor pentru abaterile judiciare, a se vedea Secțiunea de mai jos privind Cadrul Anticorupție). În starea actuală, art. 307 oferă nu numai un canal potențial de intimidare, ci și un mecanism subestimat pentru ca statul să corecteze verdictele și hotărârile nedorite.

37. Mecanismele alternative de soluționare a litigiilor există, dar sunt ineficace. Deși legislația Republicii Moldova prevede mecanisme alternative de soluționare a litigiilor sub formă de mediere și arbitraj (conform regulilor UNCITRAL), în practică, aceste mecanisme nu sunt considerate a fi eficiente în reducerea numărului de dosare în instanță. Medierea judiciară este obligatorie pentru multe categorii de cauze civile, dar judecătorii se opun cu tărie acestei practici, deoarece continuă să le crească volumul de muncă. În 2019, deși BERD înregistrează 725 de cazuri mediate, doar 40 au fost audiate de Centrul de Mediere al Camerei de Comerț, iar restul au fost mediate de judecători. Întrucât arbitrajul rămâne un concept relativ nou în Republica

³⁷ Art. 307 ar fi fost folosit pentru a penaliza judecătorii pentru nerespectarea cererilor procurorilor sau a altor instrucțiuni emise neoficial asupra cauzelor. A se vedea "Only an Empty Shell: The Undelivered Promise of an Independent Judiciary in Moldova, International Commission of Jurists (2018)".

Moldova, practica includerii clauzelor de arbitraj în contracte nu este bine stabilită. Investitorii străini au menționat ritmul lent al executării de către instanțe a hotărârilor arbitrale și discreția excesivă a judecătorilor asupra deciziilor arbitrale ca factori descurajatori.³⁸ Instanțele judecătorești sunt percepute ca arătând respect față de autoritățile publice, inclusiv entitățile economice, în care sunt implicate, indiferent de lege. Totuși, deși medierea și arbitrajul sunt, în general, percepute ca opțiuni preferabile (din cauza corupției în sistemul instanțelor judecătorești), acestea nu pot fi utilizate pentru a înlocui sistemul instanțelor judecătorești în totalitate, nu în ultimul rând pentru că deciziile arbitrale și deciziile de mediere trebuie aplicate de instanțele judecătorești naționale și medierea obligatorie prin intermediul sistemului instanțelor judecătorești este un precursor al solicitării recursului într-un centru de mediere.

38. Problemele legate de procesul echitabil în cadrul instanțelor judecătorești din Republica Moldova au condus la un număr de plângeri depuse la CtEDO. În 2018, numărul cererilor depuse la CtEDO de cetățenii moldoveni a fost de două ori și jumătate mai mare decât media europeană.³⁹ Printre încălcările cel mai frecvent invocate în cauzele aduse în fața CtEDO se enumeră neexecutarea hotărârilor și anularea nereglementată a hotărârilor definitive. 11% din încălcările prezentate la CtEDO, în 2018, țin de art. 6 (proces echitabil/dreptul la un proces echitabil). Din 33 de hotărâri pronunțate de CtEDO, în 2018, 6 s-au referit la încălcări ale art. 6. În alte 2 cazuri care implică art. 6, Republica Moldova a recunoscut încălcarea și i-a oferit reclamantului despăgubiri în procedura extrajudiciară. În toate cazurile, cu excepția a două, CtEDO a constatat că Republica Moldova poartă răspundere pentru prejudiciile cauzate. Încălcările constatate în 2018 includ: neexecutarea hotărârilor judecătorești în termen rezonabil și aplicarea retroactivă, nejustificată, a legii.

39. Recomandările prioritare/cheie abordează aspecte ale guvernantei judiciare care sunt considerate unele dintre cele mai critice pentru eliminarea canalelor de influență potențială asupra judecătorilor și a obstacolelor în calea autonomiei, precum și a celor care pot fi puse în aplicare într-un termen scurt. Și anume, acestea se referă la acordarea unei importanțe mai mari verificării/evaluării integrității judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător și la îmbunătățirea sistemelor existente pentru supravegherea judecătorilor (inclusiv pentru evaluare și disciplină). În acest scop, cadrul de reglementare ar trebui să clarifice responsabilitățile Inspecției Judiciare și să-i consolideze autonomia, precum și să consolideze procesul de selecție a membrilor CSM. Puterile președinților instanțelor judecătorești ar trebui restrânse. Testarea integrității judecătorilor ar trebui, de asemenea, subliniată, iar procedurile clar enumerate în lege. În cele din urmă, art. 307 CP ar trebui abrogat sau reformat pentru a preveni abuzul acestei prevederi legale.

³⁸ US State Department 2019 Investment Climate Statement.

³⁹ Republica Moldova la Curtea Europeană a Drepturilor Omului (2018).

III. CADRUL ANTICORUPȚIE

A. Riscurile de Corupție, Contextul Național și Indicatorii de Percepție

40. Corupția înrădăcinată și sistemică este identificată de public, de societatea civilă și de autorități ca obstacol fundamental în calea dezvoltării Republicii Moldova. Corupția răspândită și înrădăcinată este văzută ca pilon principal al unui sistem de exploatare, construit pentru a utiliza puterile și resursele statului pentru îmbogățirea elitelor economice și politice, și a fost recunoscută de autorități ca una dintre cele mai stringente probleme în Republica Moldova.⁴⁰ Părțile interesate descriu corupția ca fenomen general, care cuprinde toate cele 3 puteri, care sunt vulnerabile la controlul politic și influența necuvenită ale intereselor personale, care rezultă într-o stare de „acaparare a statului”. Declarația Parlamentului din 2019, care recunoaște Republica Moldova stat capturat („Declarația”)⁴¹, subliniază că corupția endemică este principalul pericol pentru libertatea, siguranța și bunăstarea Republicii Moldova și a cetățenilor săi și că „toți cetățenii acestei țări sunt sufocați de corupția endemică, de furturile și de privatizările ilicite din avutul public”, și reflectă sprijinul politic emergent pentru agenda anticorupție.

41. Multe instituții de stat, inclusiv cele de aplicare a legii, sunt vulnerabile la corupție. Declarația denunță controlul politic neconstituțional și ilegal asupra sistemului judiciar, Procuraturii Generale, Centrului Național Anticorupție (CNA), Autorității Naționale de Integritate (ANI), BNM și altor agenții și solicită demiterea conducerii acestor agenții. Se consideră că influența politică a afectat grav funcționarea acestor instituții⁴² și funcționarii de rang înalt sunt priviți ca parte a rețelelor de corupție organizate, conduse de interese personale.⁴³ Independența slabă a urmăririi penale și nivelul ridicat de corupție în agențiile de aplicare a legii, în sistemul judiciar și în politică este văzut ca afectând negativ capacitatea țării de a lupta împotriva corupției și infracțiunilor conexe.⁴⁴ Astfel, asigurarea executării măsurilor anticorupție este considerată inefficientă și selectivă, generând percepții de impunitate.⁴⁵ În special, în anchetele în curs privind fraudă bancară masivă din 2014, a fost atins un număr limitat de persoane.⁴⁶

⁴⁰ Raportul Național de Evaluare a Riscurilor în domeniul spălării banilor și finanțării terorismului (ANR); 2017; p. 18.

⁴¹ <http://www.parlament.md/LegislationDocument.aspx?Id=eacdde96-f564-4cf0-acc5-0ccdef439b72>

⁴² Strategia Națională de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2020; <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=370789>

⁴³ Conform Sondajului de opinie publică al locuitorilor Republicii Moldova (Institutul Republican Internațional), 89% din populație consideră că țara este guvernată de interesele unui grup restrâns de oameni.

⁴⁴ p. 53, ANR, http://spscb.gov.md/storage/NRA/NRA_EN.pdf

⁴⁵ Strategia Națională de Integritate și Anticorupție menționează că corupția membrilor Guvernului și a altor funcționari publici, adusă la lumină de jurnalismul de investigație, de agențiile naționale anticorupție și chiar prin urmăririi penale și condamnări, nu a dus la eliminarea acestor persoane din serviciul public (p.8).

⁴⁶ Măsurile de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului; Republica Moldova; Raportului aferent rundeii a cincea de evaluare reciprocă; p. 19.

42. Corupția se extinde în diverse sectoare ale economiei și înlesnește comiterea infracțiunilor conexe. Strategia Națională Anticorupție enumeră următoarele domenii ca fiind deosebit de vulnerabile la corupție: aplicarea legii, serviciul vamal și fiscal, educație și sănătate, mediu, construcții drumuri, subvenții în agricultură, achiziții publice, administrarea proprietății publice, administrația publică locală și gestionarea asistenței externe. Corupția în sistemul de aplicare a legii și în sistemul judiciar este deosebit de periculoasă, deoarece permite ne-urmărirea penală a infractorilor, înlesnind comiterea altor infracțiuni economice. Adicional corupției, principalele infracțiuni generatoare de profit în Republica Moldova sunt: traficul de droguri⁴⁷ și traficul de persoane, evaziunea fiscală și contrabanda⁴⁸, unele dintre aceste activități fiind conduse de grupuri de crimă organizată cu sprijinul funcționarilor corupți.⁴⁹

43. Cetățenii moldoveni consideră că corupția este răspândită și este o problemă majoră în țară, iar eforturile anti-corupție sunt ineficace. În sondajul Transparency International din 2016, trei sferturi dintre respondenți consideră că deputații sunt corupți și 42% din gospodării au plătit mită pentru a accesa serviciile de bază.⁵⁰ Aproape fiecare al șaptelea cetățean din Republica Moldova a menționat că funcționarii care lucrează în principalele instituții din sectorul public sunt foarte corupți, ceea ce reprezintă cea mai mare pondere la nivel mondial.⁵¹ 84% din respondenți considera că Guvernul, de asemenea, se descurcă rău la capitolul combaterea corupției,⁵² iar jumătate dintre respondenți percep lupta împotriva corupției ca instrument politic sau oligarhic, în timp ce doar o cincime dintre respondenți o consideră un început de reforme reale.⁵³ Indicele percepției corupției, lansat de Transparency International, și clasamentele Indicatorilor de guvernare la nivel mondial, de asemenea, arată niveluri ridicate ale percepției corupției, precum și o deteriorare constantă a percepției corupției, începând cu anul 2012 și până în 2016, urmată de o îmbunătățire ușoară.

⁴⁷ Conform Raportului internațional privind Strategia de Control al Stupefiantelor, o problemă majoră la nivel național în Republica Moldova este corupția în relație cu traficul de droguri. <https://www.state.gov/international-narcotics-control-strategy-reports/>

⁴⁸ Datorită poziției sale geografice, teritoriul Republicii Moldova este utilizat pentru introducerea contrabandei de mărfuri în și din UE și țările limitrofe; Raportul privind evaluarea națională a prevenirii spălării banilor și finanțării terorismului; 20 17

⁴⁹ Raportul Național de Evaluare a Riscurilor în domeniul spălării banilor și finanțării terorismului (ANR); 2017

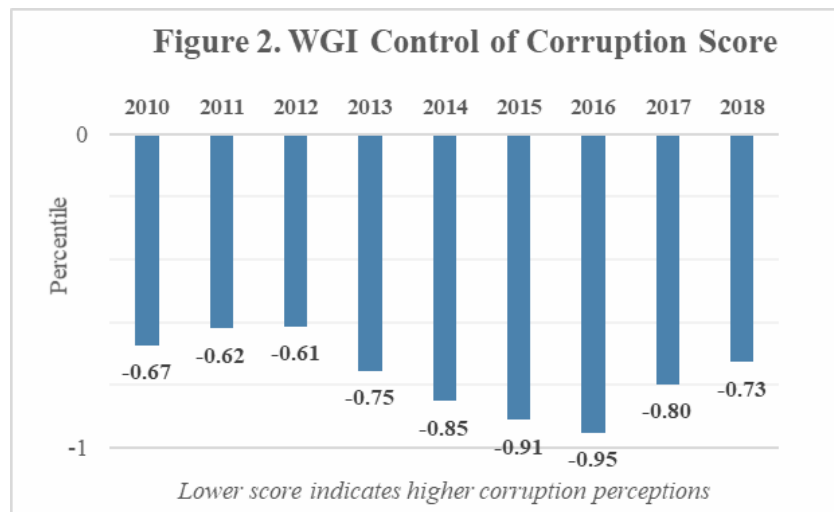
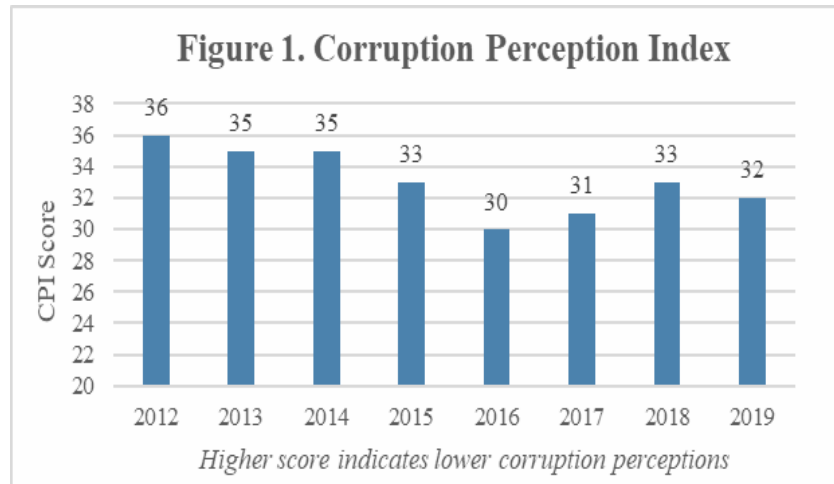
⁵⁰ People and Corruption: Europe and Central Asia, Transparency International, 2016.

⁵¹ People and Corruption: Citizens' Voices from Around the World, Transparency International, 2017.

⁵² Ibidem.

⁵³ Barometrul Opiniei Publice, Institutul pentru Politici Publice, 2018

Rapoartele FMI au arătat că corupția este percepută ca fiind sistemică și, în timp ce instituțiile și legislația anticorupție există în mare parte, aplicarea este percepută ca fiind slabă.⁵⁴



B. Cadrul Juridic Anticorupție

44. În timp ce cadrul juridic al Republicii Moldova este în mare măsură adecvat, incriminarea abuzului de putere nu este pe deplin în concordanță cu Convenția Națiunilor Unite împotriva Corupției (UNCAC).⁵⁵ Incriminarea infracțiunilor de corupție în Republica

⁵⁴ Republica Moldova: Raportul experților pentru consultările periodice prevăzute de Articolul IV al Statutului FMI pentru anul 2020 și a celei de-a șasea evaluări a Programului susținut de FMI prin mecanismele de finanțare ECF (Mecanismul extins de creditare) și EFF (Mecanismul de finanțare extinsă).

⁵⁵ Republica Moldova a ratificat UNCAC la 1 octombrie 2007. Vă rugăm să rețineți că acest raport acoperă numai corupția din sectorul public, în conformitate cu Cadrul FMI privind Angajarea Consolidată a Fondului în Aspecte de Guvernanță 2018 (2018 Framework for Enhanced Fund Engagement on Governance).

Moldova oferă o bază bună pentru aplicarea măsurilor anticorupție.⁵⁶ Art. 327 alin. (1) - (3) CP incriminează folosirea intenționată de către o persoană publică a situației de serviciu, dacă aceasta a cauzat daune în proporții considerabile intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice. Cerința de a fi cauzate daune în proporții considerabile pentru declanșarea răspunderii penale este un element suplimentar neprevăzut de art. 19 din UNCAC (abuzul de funcții) și poate fi un impediment în aplicarea infracțiunii (de exemplu, în privința funcționarilor din sistemul judiciar a căror abatere poate să nu genereze daune cuantificabile). Mai mult, sfera de aplicare a infracțiunii de abuz de serviciu a fost restrânsă după ce Curtea Constituțională a Republicii Moldova a declarat că incriminarea abuzului de serviciu care se soldează cu prejudicii intereselor publice este neconstituțională.⁵⁷ Autoritățile ar trebui să examineze extinderea aplicării abuzului de putere, în special eliminând cadrul de aplicare actual îngust al consecințelor necesare.⁵⁸ Pentru a limita vulnerabilitatea infracțiunii de abuz de putere la utilizarea politică abuzivă și pentru a asigura predictibilitatea și certitudinea juridică, autoritățile pot examina incriminarea doar a infracțiunilor suficient de grave.⁵⁹

⁵⁶ Coruperea este incriminată în art.324 (coruperea pasivă a funcționarilor publici) și art.325 (coruperea activă) din Codul Penal (CP), care acoperă atât coruperea directă, cât și cea indirectă, precum și acțiunea sau inacțiunea unui funcționar public. Delapidarea, însușirea ilegală sau altă deturnare de proprietate de către un funcționar public pot fi clasificate drept „Abuz de putere sau abuz de serviciu” (art. 327 (2) și art. 327 (3)), „Utilizarea mijloacelor din împrumuturi interne sau din fonduri externe contrar scopului lor” (art. 240 (4), art. 332-1 (2), art. 332-2 (2) și (3)) și „Însușirea, înstrăinarea, înlocuirea sau ascunderea bunurilor sechestrate sau confiscate” (art. 251). Traficul de influență este incriminat în art. 326 CP, care acoperă forma activă a conduitei, terții beneficiari, comiterea indirectă a infracțiunii și „presupusa influență” („acolo unde această persoană are sau susține că are o anumită influență”). Art. 332 incriminează falsul în actele publice comis de un funcționar public cu scopul unui câștig personal.

⁵⁷ Curtea Constituțională a menționat că legea penală nu conține criterii clare, previzibile și disponibile pentru evaluarea prejudiciului adus intereselor publice și că persoanele acuzate sunt lipsite de capacitatea de a stabili fără echivoc care sunt consecințele dăunătoare specifice care duc la abuzul de serviciu. Curtea Constituțională a concluzionat: calificarea acțiunilor penale ca aducând prejudicii intereselor publice abstracte nu poate îndeplini cerințele de claritate și predictibilitate și constituie o interpretare largă a legii penale, ceea ce înrăutățește poziția persoanei. Utilizarea conceptului de interes public în infracțiunea de abuz de serviciu a fost stabilită pentru a contrazice principiile constituționale ale legalității urmării penale și a pedepsei și a calității legii penale.

⁵⁸ Pentru abuzul de serviciu care implică interese economice, care necesită intenția unui câștig personal, care este prezent acum doar în art. 327 alin.(2) CP ca unul dintre factorii agravanți, poate fi, de asemenea, considerată adecvată. De asemenea, autoritățile pot examina includerea în textul art.327 CP a unei specificații conform căreia numai acțiunile care încalcă normele cuprinse într-o lege sunt considerate abuz de putere. Acest lucru ar permite aplicarea infracțiunii de abuz de putere numai acțiunilor infracționale cele mai consecvente, care încalcă normele prescrise la nivelul unei legi, spre deosebire de încălcarea regulilor cu o putere normativă mai mică (de exemplu, reglementări, instrucțiuni).

⁵⁹Comisia de la Veneția consideră că prevederile penale naționale privind „abuzul în serviciu”, „excesul de autoritate” și expresiile similare ar trebui interpretate în mod restrâns și aplicate cu un prag ridicat, astfel încât acestea să poată fi invocate numai în cazurile în care infracțiunea este de natură gravă, cum ar fi, de exemplu, infracțiunile grave împotriva proceselor democratice naționale, încălcarea drepturilor fundamentale, încălcarea imparțialității administrației publice și așa mai departe.

Caseta 2. Incriminarea îmbogățirii ilicite în Republica Moldova

Infracțiunea de îmbogățire ilicită permite statului să tragă la răspundere penală funcționarii corupți și să confişte veniturile din corupție pe baza faptului că averea inexplicabilă este dovada unei conduite corupte. Sarcina de a demonstra că o astfel de avere este inexplicabilă revine procuraturii, dar nu este necesar să se demonstreze sursa averii dobândite ilegal prin identificarea și dovedirea infracțiunilor subiacente (care nu au fost încă stabilite și care ar trebui să facă obiectul unei anchete separate), cum ar fi luarea de mită, delapidarea, traficul de influență și abuzul de funcții,⁶⁰ care este deosebit de relevant în Republica Moldova, unde aceste infracțiuni nu sunt urmărite și pedepsite suficient. Îmbogățirea ilicită a fost incriminată în Republica Moldova în 2013 (articolul 330/2 CP), definindu-o ca „deținerea de către o persoană cu funcție de răspundere sau de către o persoană publică, personal sau prin intermediul unor terți, a bunurilor în cazul în care valoarea acestora depășește substanțial mijloacele dobândite și s-a constatat, în baza probelor, că acestea nu aveau cum să fie obținute licit.”

45. Îmbogățirea ilicită este rareori obiectul anchetei și urmăririi penale din cauza structurii infracțiunii în CP, în pofida percepției unor averi mari inexplicabile ale unor funcționari. Având în vedere dificultățile legate de depistarea și urmărirea penală a corupției în Republica Moldova și recuperarea veniturilor din corupție, îmbogățirea ilicită poate fi un instrument anticorupție important, în care îmbogățirea semnificativă a unui oficial corupt oferă o manifestare vizibilă a corupției și o bază pentru a porni ancheta. Agențiile de aplicare a legii au subliniat dificultățile în stabilirea unei cauze de îmbogățire ilicită din cauza necesității de a dovedi faptul că averea ar putea să nu fie obținută licit. Se pare că agențiile de aplicare a legii au interpretat acest element drept cerință de a prezenta o dovadă directă a ilegalității, de exemplu, legătura cu o infracțiune concretă sau veniturile obținute din săvârșirea infracțiunilor, decât să demonstreze că posesia/proprietatea averii nu putea fi justificată de surse legitime de venituri. În alte jurisdicții, care incriminează îmbogățirea ilicită, această determinare dă naștere prezumției că îmbogățirea este un produs provenit din săvârșirea actelor de corupție, care apoi poate fi infirmată de funcționarul public prin prezentarea dovezilor originii legitime a averii sale.⁶¹ Din cauza dificultății legate de găsirea dovezii directe a ilegalității și a introducerii recente a infracțiunii de îmbogățire ilicită, ea rămâne puțin testată, cu o cauză intentată în privința unui judecător și o cauză intentată în privința unui ofițer vamal, trimise în instanțe în 2018 și 2019, respectiv. Un funcționar a fost condamnat de îmbogățire ilicită la plata unei amenzi.

46. Pedepsele statutare pentru infracțiunile de corupție par insuficient de descurajatoare pentru unele infracțiuni. Majoritatea infracțiunilor de corupție sunt clasificate ca infracțiuni grave, cu o pedeapsă maximă între 5 și 12 ani de închisoare și o pedeapsă minimă de 2 sau 3 ani de închisoare; totuși, unele infracțiuni de corupție și infracțiuni de spălare de bani neagravate sunt clasificate drept infracțiuni mai puțin grave cu pedeapsa maximă care nu depășește 5 ani de închisoare.⁶² Pedepsele pentru infracțiunile de corupție ar trebui revizuite

⁶⁰ https://star.worldbank.org/sites/star/files/on_the_take_-_criminalizing_illicit_enrichment_to_fight_corruption.pdf

⁶¹ Adoptarea infracțiunii de îmbogățire ilicită de către statele-părți ale UNCAC este reglementată de constituțiilor lor și principiile fundamentale ale sistemelor lor juridice. Curtea Constituțională a Republicii Moldova a menționat că prezumția constituțională de legalitate a bunurilor dobândite nu împiedică investigarea caracterului ilegal al proprietății dobândite, dar că, pentru a asigura securitatea juridică și legalitatea proprietății, această prezumție implică responsabilitatea statului și ea prezenta dovezi ale ilegalității proprietății.

⁶² Exercițarea atribuțiilor în sectorul public în situație de conflict de interese (art. 326 alin. (1)), trafic de influență neagravată (art. 326 alin. (1)) și spălare de bani (art. 243 alin. (1)).

pentru a mări pedepsele, astfel încât toate infracțiunile de corupție să fie clasificate ca fiind grave.^{63 64}

47. Legislația penală care permite aplicarea măsurilor de reducere a pedepsei și acordul de recunoaștere a vinovăției este mult prea amplă. Art. 364¹ al CPP permite reducerea cu o treime a limitelor de pedeapsă prevăzute de lege în cazul pedepsei cu închisoare (sau cu o pătrime în cazul pedepsei cu amendă) dacă inculpatul recunoaște săvârșirea tuturor faptelor indicate în rechizitoriu și nu are obiecții asupra probelor. Această reducere a pedepsei se aplică în mod automat și necondiționat. O prevedere similară se conține în Art. 80 al CP – pedeapsa poate fi redusă cu o treime din pedeapsa maximă, în cazul în care persoana pusă sub învinuire încheie un acord de recunoaștere a vinovăției la etapa de urmărire penală. Evaluatorii UNCAC menționează că aplicarea acestei prevederi trebuie limitată în cauzele de corupție și supuse cooperării cu autoritățile competente în identificarea altor persoane implicate în săvârșirea infracțiunilor de corupție.⁶⁵

48. Discreția ar trebui exercitată atunci când se acordă scutiri de la răspunderea penală pentru luare de mită activă și trafic de influență în caz de extorcare sau de confesiune. Scutirea se aplică în mod automat persoanelor care dau mită și persoanelor care exercită trafic de influență dacă (i) mita sau serviciul/exercițiul de influență au fost extorcate de la aceștia sau (ii) dacă persoana mărturisește fără să știe că organele de urmărire penală cunosc infracțiunea pe care aceasta a săvârșit-o. Luând în considerare posibila utilizare abuzivă a acestor scutiri de la răspunderea penală, inclusiv din cauza scurgerilor de informații și necesitatea de a examina circumstanțele specifice ale cazului, schimbarea de la aplicarea automată la cea opțională a acestor scutiri poate fi benefică. O flexibilitate suplimentară ar permite procurorilor să examineze, de exemplu, gradul de culpabilitate sau de participare a învinutului și natura extorcării sau denunțării în decizia de a aplica scutirea de la răspunderea penală sau de a le trata

⁶³ Clasificarea unor infracțiuni de corupție ca fiind mai puțin grave exclude aplicarea mai multor măsuri de drept penal, care pot împiedica eficacitatea aplicării măsurilor anticorupție. Infracțiunile mai puțin grave au prescripția de 5 ani, care începe să curgă din momentul săvârșirii infracțiunii până la ziua în care hotărârea devine executorie din punct de vedere legal (adică în urma procesului de apel, dacă există), ceea ce, luând în considerare durata procedurii judiciare, s-ar putea să nu fie suficient, pentru infracțiunile de corupție, în special cele care sunt complexe sau care includ dovezi localizate în străinătate. În plus, aplicarea tehnicilor speciale de investigație (supravegherea, monitorizarea tranzacțiilor financiare, livrarea controlată etc.), precum și măsurile de protecție a martorilor și a altor participanți la procesul penal nu sunt permise pentru infracțiunile mai puțin grave. Suplimentar, interceptarea și înregistrarea comunicațiilor nu poate fi aplicată în infracțiuni de corupție precum îmbogățirea ilicită, utilizarea abuzivă a fondurilor externe, falsul în actele publice. (art. 240 (4), art. 332-1 (2), art.332-2(2) și (3) din CP)).

⁶⁴ Această deficiență din Codul Penal a fost abordată în urma acestei Evaluări a guvernantei, înainte de publicarea Raportului tehnic.

⁶⁵ Aplicarea circumstanțelor atenuante și excepționale într-o cauză de corupție oferă numeroase oportunități de a reduce și mai mult efectul descurajator al pedepselor. Art. 79 CP permite unei instanțe să impună o pedeapsă sub limita minimă prevăzută de lege sau de altă categorie sau să aleagă să nu aplice pedeapsa complementară obligatorie, ținând cont de circumstanțele excepționale ale cauzei. În acest context, recunoașterea vinovăției este una dintre circumstanțele generale care atenuază răspunderea (art. 76 CP), iar calificarea cumulativă a circumstanțelor atenuante și excepționale, cum ar fi recunoașterea vinovăției, pare posibilă în pedepsirea cazurilor de corupție, ducând la o scădere disproporționată a pedepselor. În plus, art. 55 permite scutirea unei persoane de răspunderea penală pentru unele infracțiuni mai puțin grave, în special pentru spălarea de bani neagravată și îndeplinirea sarcinilor în sectorul public în situații de conflict de interese, aplicând în schimb răspunderea administrativă.

ca circumstanțe atenuante sau excepționale.

49. Persoanele juridice pot fi trase la răspundere penală pentru participare la infracțiuni de corupție, dar nicio persoană juridică nu a fost încă condamnată de infracțiuni de corupție. Tragerea la răspunderea penală a persoanelor juridice este deosebit de importantă în cazurile de corupție, pentru a asigura că luarea de mită nu este profitabilă pentru o companie și pentru a facilita confiscarea veniturilor obținute din acte de corupție. Art. 21 al CP prevede că o persoană juridică (cu excepția autorităților publice)⁶⁶ este pasibilă de răspundere penală pentru o faptă prevăzută de legislația penală, dacă aceasta nu a îndeplinit sau a îndeplinit necorespunzător cdirecte ale legii și se constată cel puțin una din următoarele circumstanțe: fapta a fost (i) săvârșită în interesul persoanei juridice respective de către o persoană fizică împuternicită cu funcții de conducere; (ii) a fost admisă sau autorizată, sau aprobată, sau utilizată de către persoana împuternicită cu funcții de conducere; (iii) a fost săvârșită datorită lipsei de supraveghere și control din partea persoanei împuternicite cu funcții de conducere.⁶⁷ Acest cadru juridic pare suficient pentru atragerea la răspundere penală a persoanelor juridice, dar nu este aplicat de autoritățile de aplicare a legii în cazurile de corupție, posibil din cauza lipsei de experiență în aplicarea acestui instrument relativ nou pentru tradiția juridică moldovenească.

50. Republica Moldova are un cadru juridic adecvat cu privire la confiscare și măsurile provizorii.⁶⁸ Confiscarea extinsă, recent introdusă,⁶⁹ are un potențial considerabil ca și instrument de recuperare a activelor în cauze de corupție și infracțiuni conexe. Confiscarea extinsă poate fi aplicată ca parte a unei condamnări în care investigația financiară a descoperit o discrepanță semnificativă între veniturile legitime și activele și stilul de viață ale persoanelor pe parcursul a 5 ani înainte și după comiterea infracțiunii. Instanța poate aplica confiscarea extinsă a averii nejustificate, a valorii corespunzătoare a acesteia, precum și a activelor transferate unor terți care cunoșteau sau ar fi trebuit să cunoască despre achiziția ilegală a activelor. Ghidurile Procurorului General cu privire la confiscare prezintă specificul investigațiilor financiare în

⁶⁶ Această excepție nu se aplică în cazul întreprinderilor de stat.

⁶⁷ Persoanele juridice pot fi condamnate pentru infracțiuni de delapidare, corupere activă și trafic de influență, iar răspunderea penală a persoanelor juridice nu exclude răspunderea unei persoane fizice pentru aceeași infracțiune. Capitolul VI din CPP introduce norme procedurale speciale aplicabile procedurilor penale în privința persoanelor juridice. Pedepsele aplicate persoanelor juridice includ: amenzi, privarea de dreptul de a desfășura anumite activități și lichidare (art. 63 CP).

⁶⁸ Prevederile privind confiscarea și măsurile provizorii au fost evaluate ca fiind conforme cu standardele Grupului de acțiune financiară (GAFI). Măsurile de combatere a spălării banilor și finanțării terorismului în Republica Moldova, Raportului aferent rundeii a cincea de evaluare reciprocă, Moneyval, 2019. Art. 106 prevede confiscarea bunurilor utilizate sau destinate utilizării pentru comiterea unei infracțiuni (instrumentalități) și a bunurilor rezultate din fapte penale, precum și orice venituri obținute din aceste bunuri. Confiscarea se extinde și asupra bunurilor echivalente cu valoarea produsului infracțiunii atunci când astfel de venituri nu mai există, nu pot fi găsite sau nu pot fi recuperate. Confiscarea poate fi dispusă și în absența condamnării (art. 106 CP) și în cauzele administrative. Un nou capitol „Recuperarea activelor infracționale” a fost introdus în CPP, care stabilește procedura de urmărire a activelor infracționale și stabilește lista exhaustivă a infracțiunilor, care include toate infracțiunile de corupție, în care CARA este obligată să urmărească activele infracționale, să obțină dovezi, să evalueze și să gestioneze activele ilicite. Măsura provizorie a sechestrului (art. 204 CPP) poate fi aplicată pentru a asigura eventuala confiscare specială sau confiscarea extinsă a bunurilor, recuperarea daunelor sau plata unei amenzi, care se aplică bunurilor mobile și imobile, conturilor bancare și depozitelor bancare.

⁶⁹ Confiscarea extinsă (art. 106-1 CP) constă în „confiscarea nu numai a bunurilor asociate cu infracțiunea specifică, ci și a bunurilor suplimentare pe care instanța le determină ca venituri obținute din alte infracțiuni nespecificate”.

cazuri de confiscare extinsă, inclusiv urmărirea veniturilor obținute din infracțiuni și controlul asupra stocului de active, deținute de suspecți, care rezultă într-un „profil financiar” pentru a determina posibile discrepante între veniturile legale și averea nejustificată, care ar putea fi supusă confiscării extinse. Prevederile cu privire la confiscarea extinsă stabilesc o prezumție relativă a originii ilicite a bunurilor inculpatului, care nu contravine art. 46 din Constituție (dreptul la proprietate privată și protecția acesteia).⁷⁰

51. Legea privind achizițiile publice include măsuri de protecție aplicabile achizițiilor publice împotriva actelor de corupției potențiale, care pot fi întarite.⁷¹ Aceste măsuri de protecție includ un angajament din partea autorităților responsabile cu achizițiile să ia toate măsurile pentru a elimina situațiile de conflict de interese și să interzică participarea ofertanților condamnați de infracțiuni de corupție și spălare de bani. Luând în considerare potențialul actorilor corupți de a evita aceste măsuri de protecție abuzând de entitățile juridice, și pentru a înlesni anchetarea actelor de corupție în achizițiile publice, autoritățile ar trebui să colecteze informația despre beneficiarii efectivi de la ofertanți pentru contractele de achiziții publice.⁷² Această informație despre beneficiarii efectivi poate, de asemenea, să fie făcută publică pentru a permite controlul din partea societății civile și al participanților pe piață, sporind gradul de depistare a corupției.

C. Structura Instituțională Anticorupție

52. Eforturile anticorupție în sectorul public sunt împărțite în cadrul unei rețele de instituții specializate anticorupție:

- CNA este o agenție de prevenție și de aplicare a legii, responsabilă cu anchetarea corupției și infracțiunilor și contravențiilor conexe, efectuarea expertizei anticorupție a proiectelor de acte normative, evaluarea integrității instituționale și efectuarea analizelor operaționale și strategice ale corupției și actelor conexe. În cadrul CNA, Agenția de recuperare a bunurilor infracțiunilor (ARBI) este responsabilă de recuperarea veniturilor obținute din acte de corupție, spălare de bani (SB) și din alte infracțiuni.
- PAC efectuează (i) controlul urmăririi penale în anchetele desfășurate de CNA, (ii) anchetele în cazurile de corupție de nivel înalt și (iii) reprezintă cazurile sus-menționate în instanțele judecătorești.
- PG este autoritatea principală în sistemul procuraturii, care poate conduce ancheta penală în anumite cazuri.

⁷⁰ UNCAC Country Review Report of the Republic of Moldova, UNODC, 2016.

⁷¹ Măsurile suplimentare de îmbunătățire a transparenței și a regularității achizițiilor publice sunt incluse în Secțiunea privind Managementul Finanțelor Publice a acestui Raport.

⁷² Ministerul Finanțelor lucrează la elaborarea modificărilor Legii privind achizițiile publice și a legislației secundare pentru consolidarea transparenței și a garanțiilor anticorupție în achizițiile publice.

- Serviciul Prevenire și Combaterea Spălării Banilor (SPCSB) colectează informații financiare de la instituțiile financiare și alte entități raportoare, analizează informațiile financiare și diseminează rapoarte cu privire la potențiale acte de corupție și alte infracțiuni autorităților de aplicare a legii.
- ANI asigură controlul asupra averii și intereselor funcționarilor publice și respectarea regulilor privind conflictele de interese, incompatibilitățile, restricțiile și limitările.

53. Principalele instrumente preventive ale CNA nu sunt în mod consecvent sau pe deplin utilizate. CNA efectuează analize anticorupție de rutină a actelor normative (581 de analize anticorupție și 562 de avize pentru proiecte de acte normative au fost emise în 2019), însă, aproape o treime din actele Guvernului și aproximativ 14% din proiectele de legi nu au fost trimise CNA pentru expertiza anticorupție, cu încălcarea legii – care este o problemă de lungă durată.⁷³ CNA, de asemenea, efectuează evaluarea integrității instituționale, care constă în identificarea riscurilor de corupție într-o instituție publică, sursele sale, și formulează recomandări privind soluționarea acestor riscuri și testarea integrității profesionale a unor funcționari aparținând instituțiilor publice care sunt testate. CNA a finalizat evaluarea integrității instituționale în 12 entități publice,⁷⁴ începând cu luna iunie 2016, inclusiv 5 în 2019. În urma testării integrității profesionale, începând cu anul 2016, au fost destituiți funcționari doar într-o agenție, în pofida rezultatului negativ pentru majoritatea funcționarilor testați. Nu au existat cazuri când implementarea planurilor de integritate a fost evaluată „nerealizată”, astfel încât niciun șef al agențiilor publice nu a fost demis din aceste motive.

54. Analiza strategică și operațională efectuată de CNA se concentrează pe depistarea actelor de corupție și a riscurilor de corupție, însă o anchetă ulterioară privind analiza operațională este insuficientă.⁷⁵ O astfel de analiză operațională pare să aibă un potențial pentru a fi o sursă utilă de informații pentru depistarea și investigarea îmbogățirii ilicite și a informațiilor false în averile declarate ale funcționarilor publici, care, în prezent, este insuficient utilizată. CNA, de asemenea, efectuează analize strategice și studii în domeniul prevenirii și combaterii corupției cu privire la amenințările corupției și vulnerabilitățile pentru sectoare, tendințele și activitățile relevante ale instituțiilor publice, deși numărul de studii și analize strategice aprobate s-a redus în ultimul an. CNA poate să reinnoiască în mod util practica de

⁷³ Adoptarea actelor normative fără expertiza anticorupție este o problemă de lungă durată - între 30% și 70% din actele normative examinate de Guvern, în ultimii ani, nu au fost supuse expertizei anticorupție. Strategia Națională de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2020.

⁷⁴ Primăria Municipiului Chișinău, Inspectoratul Național de Patrulare al Inspectoratului General de Poliție al Ministerului de Interne, Centrul de Medicină Legală, Agenția pentru Eficiență Energetică, Fondul pentru Eficiență Energetică; Institutul de Neurologie și Neurochirurgie; Institutul de Oncologie; Agenția Națională de Transport Auto; Agenția Națională pentru Sănătate Publică, Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței, Agenția Apele Moldovei, Agenția Proprietății Publice și Biroul pentru Migrație și Azil.

⁷⁵ CNA a produs 425 de documente analitice în 2019: 234 analize ale averilor și veniturilor funcționarilor publici, 102 analize ale activităților persoanelor juridice, inclusiv ale câștigătorilor licitațiilor publice, 89 analize ale relațiilor dintre persoanele anchetate. Analizele averilor și veniturilor funcționarilor publici au stabilit 31 de cazuri de deținere de către funcționari a averilor nejustificate, 31 de cazuri de imobile înregistrate pe numele rudelor, 25 de cazuri de împrumuturi suspecte și 51 de cazuri de imobile, acțiuni, surse de venit și unități de transport nedeclarate.

publicare a studiilor și analizelor în domeniul prevenirii și combaterii corupției, pentru a sensibiliza și îmbunătăți înțelegerea riscurilor de corupție și tendințelor acestui fenomen.

55. Competența de anchetare a CNA se extinde asupra unui spectru larg de infracțiuni, rezultând într-un număr imprevizibil de cauze, cu o pondere semnificativă a celor care nu sunt direct legate de corupție. CNA este responsabilă cu anchetarea tuturor infracțiunilor de corupție, cu excepția cazurilor de corupție de nivel înalt aflate în competența de anchetare a PAC. În plus, CNA este responsabilă cu anchetarea unui spectru larg de infracțiuni economice fără corupție.⁷⁶ Cauzele penale fără corupție, pornite de CNA, au constituit mai mult de o treime din toate cauzele, în 2018, și mai mult de un sfert în 2019. În plus, pe lângă 640 de cauze penale pornite de CNA în 2019, 487 au fost transferate către CNA de la alte agenții de anchetă, majoritatea fiind mai degrabă infracțiuni economice, decât infracțiuni de corupție.

56. PAC a fost înființată pentru a ancheta corupția de nivel înalt, dar competența sa de anchetare este prea amplă, care include anchetarea infracțiunilor fără corupție. PAC are mandatul de a ancheta toate infracțiunile de corupție, cu excepția îmbogățirii ilicite, dacă (i) sunt comise de un funcționar de rang înalt⁷⁷ sau (ii) dacă valoarea bunurilor, serviciilor, avantajelor sub orice formă care au fost revendicate, promise, acceptate, oferite, date sau primite, este de aproximativ 15.000 dolari SUA sau dacă valoarea prejudiciului cauzat de infracțiune depășește aproximativ 150.000 dolari SUA.⁷⁸ Deoarece (ii) nu se limitează la infracțiunile comise de funcționari, PAC anchetează un șir de infracțiuni fără corupție și infracțiuni în sectorul privat.⁷⁹ Țintirea corupției de nivel înalt ar necesita ajustarea competenței de anchetare a PAC.⁸⁰ În special, infracțiunile săvârșite doar în sectorul privat pot fi excluse din competența de anchetare a PAC, în timp ce anchetarea unora dintre infracțiunile fără corupție din sectorul public poate

⁷⁶ Conform art. 269 din CPP, CNA investighează și art. 239 - încălcarea regulilor de creditare, a politicilor de acordare a împrumuturilor sau a regulilor de acordare a indemnizației/indemnizației de asigurare; art. 239-1 - malpraxis sau gestionare frauduloasă a unei bănci, companii de investiții sau de asigurări; art. 239-2 - împiedicarea supravegherii bancare; art. 279 - finanțarea terorismului; art. 328 - exces de putere; art. 329 - exercitarea neglijență a atribuțiilor; art. 330-1 - încălcarea confidențialității declarațiilor de avere și interese personale. (În conformitate cu art. 45 alin. (2) din Legea integrității nr. 82/2017, excesul de putere și îndeplinirea neglijență a atribuțiilor sunt clasificate drept acte legate de corupție).

⁷⁷ Funcționarul a cărui numire/alegere este reglementată de Constituție sau care este numit în funcție de Parlament, Președintele Republicii Moldova sau Guvern, o altă persoană care ocupă o funcție publică de rang înalt prevăzută de lege; persoana căreia funcționarul public de rang înalt îi delegă atribuțiile sale; cu excepția primarilor, viceprimarilor, consilierilor locali ai satelor; 2) funcționari publici care ocupă funcții de conducere de nivel înalt; 3) ofițerii de urmărire penală și ofițerii de anchetă; 4) avocați; 5) executorii judecătorești; 6) administratori autorizați; 7) persoanele care reprezintă conducerea întreprinderilor de stat, societăților pe acțiuni cu acțiuni majoritare ale statului sau a băncilor comerciale; 8) secretarul Consiliului Suprem de Securitate, șeful Statului Major General al Armatei Naționale, alte persoane care ocupă funcții de conducere în Statul Major General al Armatei Naționale, precum și persoane care dețin un grad militar de general sau un grad special corespunzător acestui grad.

⁷⁸ CPP stabilește pragul de 5.000 de unități convenționale (250.000 lei) și respectiv 50.000 de unități convenționale (2.5 milioane lei).

⁷⁹ Cele mai împovărătoare infracțiuni fără corupție investigate de PAC sunt: fraudă și delapidarea. Aceste infracțiuni financiare exigente au constituit 11% și 18% (28 și 7 cazuri) din toate cauzele penale inițiate în 2019 și, respectiv, în prima jumătate a anului 2020. Acestea reprezintă o pondere și mai mare a cazurilor PAC depuse în instanță - 14% și 24% în aceleași perioade (11 și 4 cauze). În general, categoriile de infracțiuni fără corupție investigate de PAC, cum ar fi evaziunea fiscală, contrabanda, infracțiunile împotriva justiției, au reprezentat mai mult de jumătate din cazurile inițiate în 2019 și prima jumătate a anului 2020.

⁸⁰ PG a elaborat un proiect de lege pentru modificarea CPP pentru a reglementa competența de anchetare a cazurilor de corupție la nivel înalt, care a fost trimis MJ în septembrie 2020.

beneficia de cunoștințele și abilitățile specializate ale PAC.

57. Exercițarea de către PAC a controlului urmăririi penale în anchetele desfășurate de CNA și reprezentarea acuzării pune o presiune nejustificată asupra resurselor PAC.

Controlul urmăririi penale exercitat de PAC necesită resurse considerabile, din cauza mandatului amplu al CNA și a numărului mai mare de cazuri de corupție de nivel mic raportat la corupția de nivel înalt, anchetate de PAC.⁸¹ Ridicarea poverii funcției de control al urmăririi penale ar oferi spațiu pentru consolidarea concentrării PAC pe corupția de nivel înalt.⁸² PAC reprezintă acuzarea (pentru sine și pentru CNA) numai în instanțele de fond, în timp ce reprezentarea în instanțele de apel și instanțele de casare poate fi asigurată de procuraturile teritoriale.

Aceasta poate cauza o dublare ineficientă a eforturilor, riscuri pentru autonomia operațională a PAC și potențiale inconsecvențe și ineficiențe în reprezentarea acuzării.

58. PAC nu are gradul necesar de independență procedurală, operațională și bugetară.

Este important de menționat faptul că PG poate, în mod unilateral, să retragă sau să transfere cauzele penale de la PAC, ceea ce subminează autoritatea exclusivă a PAC de investigare a corupției de nivel înalt. În plus, CPP îl definește pe Procurorul General ca procuror ierarhic superior Procurorului-Șef al PAC, astfel PG poate solicita pentru control procedurile penale și alte documente, modifica sau anula actele Procurorului-Șef al PAC, examina reclamațiile, emite instrucțiuni scrise. CPP arată că aceste decizii trebuie să fie motivate, dar reiese că în practică aceste motivații nu sunt suficient de detaliate și specifice, de la caz la caz. Procurorii ierarhic superiori au, de asemenea, un spectru larg de competențe care pot limita independența operațională, precum anularea detențiilor, aprobarea prelungirilor arestării, redeschiderea anchetelor încheiate. Un sistem unic, obligatoriu, de gestionare a dosarelor pentru anchetele penale, care ar înregistra toate deciziile procedurale împreună cu specificații mai stricte și formalizarea motivațiilor pentru cele mai importante decizii procedurale, ar înlesni exercitarea consecventă a discreției procesuale și protejarea autonomiei procedurale a procuraturilor. PAC, de asemenea, nu are un buget propriu, care este prevăzut în Legea cu privire la procuraturile specializate, și depinde de Procuratura Generală în privința aprobării alocațiilor bugetare. Autoritățile ar trebui să examineze dacă autonomia operațională a funcției de procuratură anticorupție poate fi realizată în actualul sistem de subordonare PG sau o structură alternativă, instituțională sau legală, este necesară.

⁸¹ Unitatea de control al urmăririi penale din PAC are 12 procurori care duc 369 de cauze, comparativ cu 19 procurori și 178 de cauze în unitatea de anchetă, reflectând funcția de impozitare a controlului urmăririi penale. Mai mult, 85% dintre cauzele trimise de PAC în instanță, în prima jumătate a anului 2020, și 77%, în 2019, sunt investigații ale CNA. Astfel, funcția PAC de reprezentare a acuzării în instanță este, de asemenea, dominată de cauzele CNA.

⁸² „Procuratura Anticorupție ar trebui să investigheze doar corupția la nivel înalt”, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, 2018.

59. PAC nu are suficientă autoritate asupra resurselor sale umane din cauza ierarhiei procesuale, care poate afecta negativ anchetele sale. PAC face parte din sistemul de procuratură, deci procurorii au experiență în mare parte în domeniul supravegherii și reprezentării în instanțe decât în colectarea probelor și activității de anchetă. Întrucât, în prezent, PAC nu are propriii săi ofițeri de anchetă în echipă, ea depinde în mare măsură de angajați detașați și de alți angajați externi pentru a-și îndeplini funcția de bază de anchetare a corupției de nivel înalt.⁸³ Această dependență de personalul extern poate afecta în mod negativ sustenabilitatea și continuitatea anchetelor sale. Consiliul Suprem al Procurorilor (CSP) și Procurorul General dețin autoritatea asupra angajării personalului în PAC, inclusiv asupra deciziilor de detașare a personalului. Procurorul General, de asemenea, propune CSP transferul procurorilor între PAC și alte procuraturi, care afectează, de asemenea, autoritatea PAC asupra resurselor sale umane.⁸⁴ Având în vedere acest rol important al detașărilor, acestea ar trebui să respecte aceleași reguli de transfer ca funcțiile vacante obișnuite, pentru a asigura egalitatea de șanse și evaluarea adecvată a abilităților și experienței candidaților.

Autoritățile ar trebui să analizeze dacă gradul necesar de autonomie operațională al unei agenții de aplicare a legii axate pe corupția de nivel înalt poate fi atins pentru agenția care face parte din PG.

60. Procurorii PAC ar trebui să participe la procedurile de selecție și suspendare din funcție a colegilor lor. Procesele de selecție și suspendare din funcție a procurorilor PAC sunt centralizate în Colegiul pentru selecția procurorilor și Colegiul de disciplină ale CSP, sub rezerva aprobării de către Procurorul General. Dat fiind că anchetare corupției de nivel înalt necesită un grad înalt de independență și abilități specializate, cum ar fi înțelegerea tranzacțiilor financiare complexe, a structurilor corporative opace și cooperarea internațională, implicarea angajaților PAC în selecția procurorilor PAC poate fi benefică. Pentru a asigura că Colegiul pentru numirea procurorilor în PAC are experiența și abilitățile aprofundate la un nivel adecvat, cel puțin un membru al Colegiului trebuie să aibă experiență de lucru în PAC. Un anumit grad de participare a PAC la cauzele disciplinare în privința procurorilor PAC poate fi o protecție utilă împotriva represiunilor pentru anchetarea procurorilor sau altor funcționari de rang înalt.

61. Procesul de selecție pentru funcția de Procuror-Șef al PAC ar trebui să includă măsuri de protecție adiționale pentru a reflecta importanța și necesitatea independenței acestei funcții. Procurorul-Șef al PAC are statut de Procuror General adjunct și procesul de selecție este același ca pentru procurorii obișnuiți – selectarea de către Colegiul pentru selecție al CSP și numirea de către PG. Deoarece PAC joacă un rol cheie în sistemul de justiție penală anticorupție, procesul de selecție a Procurorului-Șef al PAC necesită a fi consolidat pentru a face procesul mai echilibrat și mai transparent. Un proces consolidat poate consta din înființarea unei

⁸³ Ofițerii de anchetă detașați și consultanții constituie mai mult decât majoritatea personalului unităților de anchetă PAC (34 din 60). Drept exemplu, 27 din 60 de posturi pentru acest personal extern din procuraturile specializate erau vacante.

⁸⁴ De exemplu, 8 procurori au fost delegați la PAC în 2018, numărul acestora a crescut la 27 în 2019 - anul în care a fost numit un nou Procuror General. Drept urmare, procurorii transferați de la alte organe de procuratură au reprezentat mai mult de jumătate dintre procurorii PAC, în timp ce 7 procurori PAC au fost suspendați sau detașați.

comisii formată din membri cu reputație impecabilă și calități profesionale și morale ridicate - reprezentanți ai societății civile cu experiență corespunzătoare sau activitate de pleoară în cazuri de corupție și experți cu experiență în urmărirea penală a cazurilor de corupție, inclusiv experiență relevantă în alte țări. Experții ar trebui să aibă un rol hotărâtor și un vot decisiv. Procesul ar trebui, de asemenea, să utilizeze criterii obiective și transparente și să permită profesioniștilor din domeniul juridic care au anii necesari de experiență în domeniul dreptului, dar fără experiență de procuror, să candideze. În plus, permițându-le profesioniștilor din domeniul juridic neprocurori să candideze la toate funcțiile din procuratură, care necesită doar numărul corespunzător de ani de experiență în muncă în domeniul dreptului, poate fi justificat de percepțiile corupției endemice și capturării agenților de aplicare a legii. Procesul de numire a șefului CNA de către Parlament poate fi întărit în mod similar.

62. Criteriile de integritate ar trebui să aibă o greutate mai mare în evaluarea performanței procurorilor și ar trebui incluse în deciziile privind promovarea și transferul procurorilor. Reputația și integritatea au 8 puncte din 100 în fișa de evaluare a performanței procurorilor, o pondere mai mică decât pentru criteriul de respectare a practicilor stabilite și de îndeplinire a instrucțiunilor procurorilor ierarhic superiori. Criteriile de integritate includ evaluarea reputației profesionale și respectarea eticii profesionale, care se bazează pe informațiile primite de la Procurorul-Șef, Inspekția procurorilor a Procuraturii Generale, Colegiul de selecție și Colegiul de disciplină ale CSP, interviurile cu judecătorii, precum și orice abatere disciplinară din ultimii 4 ani. Evaluarea integrității ar trebui, de asemenea, să includă analiza informațiilor disponibile publicului despre reputația procurorilor și evaluarea averii lor, folosind informațiile din declarațiile de avere. Evaluarea performanței rezultă în aprecieri constant pozitive - 36 din 38 de procurori, în 2019, și 155 din 159 de procurori, în 2018, au fost evaluați „foarte bine” și niciunul nu a fost evaluat cu „eșuat” sau „insuficient”. Integritatea nu este inclusă în cele 8 criterii evaluate pentru decizia privind transferul unui procuror, numirea unui procuror-șef sau a unui procuror în procuraturile specializate sau în PG.⁸⁵

63. Procedurile disciplinare în privința procurorilor sunt greoaie, în timp ce Inspekția Procurorilor este insuficient de independentă și este subordonată Procurorului General. Reclamațiile și notificările cu privire la potențiale abateri disciplinare sunt înregistrate la CSP și transmise Inspekției Procurorilor, unde se inițiază o cauză disciplinară, numai după aprobarea Procurorului General. Procurorul General, de asemenea, numește și destituie din funcție inspektori și inspektori-șefi și stabilește structura, bugetul și componența Inspekției. Acest control din partea Procurorului General poate duce la autocenzură în cauzele „de mare calibrul” și ar trebui eliminat în favoarea unei independențe mai mari a funcției disciplinare a procuraturii. În prezent, cauzele disciplinare sunt trimise Colegiului de disciplină al CSP după ce sunt examinate de Inspekție, creând o abordare greoaie, în mai multe etape, pentru a atrage procurorii la răspundere disciplinară, în special având în vedere prescripția de un an pentru abaterile disciplinare. Cadrul pentru procedurile disciplinare ar trebui simplificat, cu o funcție disciplinară independentă care să facă parte din CSP. Organele procuraturii pot, de asemenea, examina

⁸⁵ Criteriile relevante se referă în mod indirect la etica profesională, însă evaluarea se limitează la sancțiunile disciplinare aplicate de la ultima evaluare a performanței.

solicitarea ca Procurorul General să se abțină de la participarea la votul în CSP asupra deciziilor legate de aplicarea răspunderii disciplinare, promovarea, evaluarea sau alte decizii asupra resurselor umane în privința unor procurori aparte.

D. Regimul de Declaraire a Averii

64. Declarațiile de avere sunt un important component al unui regim anticorupție eficace. Acestea servesc funcția preventivă prin obligarea funcționarilor publici să poartă răspundere pentru averile lor, și creșterea transparenței funcției publice (dacă sunt publicate). La fel, servesc funcția de asigurare a executării prin înlesnirea identificării manifestărilor potențiale de corupție și a conflictelor de interese, precum și cheltuielile care sprijină îmbogățirea ilicită. Finalmente, dacă sunt publicate, declarațiile de avere îi permit publicului să își îndeplinească rolul de gardian în procesul de monitorizare și verificare a averilor funcționarilor publici.

65. Cadrul juridic al Republicii Moldova privind declararea activelor și intereselor personale acoperă un număr mare de funcționari și averi. Legea nr. 133/2016 reglementează declararea averii și a intereselor personale, conflictele de interese, incompatibilitățile, restricțiile și limitările. Un număr mare de funcționari publici sunt subiecții Legii nr. 133/2016, inclusiv funcționari aleși și numiți, Prim-ministrul și Viceprim-ministrul, Președintele și Vicepreședintele, miniștrii și vice-miniștrii, deputații, autoritățile de supraveghere din domeniul judiciar și șefii de agenții. Venitul și averile trebuie declarate de către subiect în temeiul Legii nr. 133/2016 precum și de către membrii familiei, concubinul/concubina acestuia. Avera care trebuie declarată include activele materiale și nemateriale, conturi, datorii, acțiuni și alte drepturi, inclusiv cele situate în străinătate. Republica Moldova a participat la acțiuni de cooperare regională în domeniul dezvoltării activelor, inclusiv la ratificarea Tratatului internațional privind schimbul de date pentru verificarea declarației de active (a cărui semnare a fost amânată din cauza pandemiei COVID). Legea cu privire la declararea averii, de asemenea, prevede dezvoltarea beneficiarilor efectivi de active financiare și conturi, dacă valoarea lor totală depășește valoarea a 15 salarii anuale.

66. Republica Moldova are un sistem electronic de declarare a averii nou-implementat. Acest sistem a fost introdus începând cu ianuarie 2018, în urma sistemului informațional E-integritate, dezvoltat cu suportul Băncii Mondiale, și permite depunerea on-line a declarațiilor de avere. Toate declarațiile sunt publicate pe portalul public (pe pagina web a ANI) în format PDF și pot fi căutate după numele și prenumele funcționarului. Toate declarațiile prezentate anterior pe suport de hârtie au fost scanate și încărcate în sistemul electronic. Noul sistem electronic este interconectat cu următoarele baze de date: populație, cadastru, înregistrarea unităților de transport, serviciul fiscal, deși contrapunerea automatizată nu este încă posibilă. În perioada 2018-2020, 212.070 declarații de avere și interese personale semnate digital au fost depuse în mod electronic.

67. Implementarea eficace a regimului de dezvăluire a averilor este limitat de capacitățile reduse. Au apărut întrebări cu privire la eficacitatea regimului de declarare a averilor. De exemplu, diverse părți interesate menționează că actori la nivel judiciar, precum judecători și procurori, deseori prezintă semne de avere inexplicabilă și că impresia de ansamblu este că acești funcționari au beneficiat în mod corupt de funcția lor. Deși judecătorii și procurorii au fost subiectul cauzelor administrative sau penale în urma constatării falsului în declarațiile de avere, a conflictelor de interese sau a îmbogățirii ilicite, puțini dintre aceștia au fost pedepsiți.⁸⁶ ANI este autoritatea responsabilă cu punerea în aplicare și supravegherea regimului de declarare a averii. În temeiul Legii nr. 132/2016 privind ANI, adițional funcțiilor sale legate de declararea averii, rolul de supraveghere al ANI implică numeroase sarcini și responsabilități, identificarea încălcărilor legate de conflictele de interese, incompatibilități și restricții și urmărirea acestor cazuri administrative. Ca a doua funcție primară, ANI, de asemenea, eliberează certificate pentru candidații la funcțiile în serviciul public, o procedură formalistă și îndelungată, care oferă o valoare reală redusă, deoarece atestă doar faptul că un candidat nu a fost sancționat pentru nereguli în declararea averii sau pentru conflicte de interese.⁸⁷ ANI are 76 de posturi de personal, dar la 1 iulie 2020, doar 40 dintre aceste posturi (52,6%) erau ocupate.⁸⁸ ANI poate, de asemenea, să nu dispună de expertiza necesară pentru coordonarea cu agențiile de aplicare a legii în cazurile de îmbogățire ilicită.

68. Nivelul de asigurare a aplicării legii pentru încălcările cerințelor de declarare a averii este incompatibil cu riscurile de corupție cu care se confruntă țara. În 2019, 133 de cauze administrative s-au soldat cu amenzi în sumă totală de 8.960 euro. ANI a inițiat mai multe cauze în 2020: în prima jumătate a anului 2020, 103 cauze administrative au fost deschise și s-au soldat cu amenzi în sumă totală de 6 540 euro. În decurs de 2 ani, iunie 2018 – 2020, doar 15 referiri pentru ancheta penală au fost efectuate de ANI pentru fals în declarații; acestea includeau 1 procuror, 1 deputat, 2 primari și 2 președinți de raion. Având în vedere acuzațiile pe scară largă precum că funcționarii publici, în special funcționarii din sistemul judiciar, își utilizează în mod flagrant funcțiile pentru câștig privat, nivelul de asigurare a aplicării legii pare slab.

69. Tranziția către un sistem de declarare bazat pe valoarea de piață poate să nu fie cel mai eficient mod de a consolida sistemul de declarare a averii. În septembrie 2019, ANI a transmis MJ proiectul de modificare a Legilor speciale (Legea nr. 132/2016 și Legea nr. 133/2016) pentru a obliga declaranții să își declare averea la prețul real de piață adițional la

⁸⁶ În 2019, 9 procurori și 8 judecători au făcut obiectul unor cauze administrative; 1 procuror a fost găsit vinovat de încălcare. În primele 9 luni ale anului 2020, 15 procurori și 7 judecători au făcut obiectul unor cauze administrative; 1 judecător și 1 procuror au fost găsiți vinovați de încălcare.

⁸⁷ 1.083 de astfel de certificate au fost emise de ANI în anul calendaristic 2019 și 1.374 în anul anterior.

⁸⁸ ANI are, de asemenea, o unitate de securitate, audit și verificare a integrității, însărcinată cu îndeplinirea funcției de audit intern. Această unitate urmează să fie completată cu 3 inspectori/auditori superiori. Cu toate acestea, această unitate este, în prezent, fără personal și nu este operațională, deși intenția este să devină operațională în curând.

prețul din contract. Un sistem de declarare bazat pe valoarea de piață creează potențiale complicații noi, în timp ce nu rezolvă provocările existente. În primul rând, pentru identificarea variațiilor nejustificate ale averilor este nevoie de valoarea activului la momentul achiziției, nu la momentul declarării, și de valoarea reală, spre deosebire de valoarea de piață. În al doilea rând, valoarea de piață pentru multe active, probabil, va fi dificil de determinat (dacă lipsesc indicatorii cantitativi credibili) și poate cuprinde un exercițiu foarte subiectiv și intensiv în resurse. Mai mult, ANI are deja instrumente de combatere a declarațiilor frauduloase (care este motivația la baza modificării sistemului), deoarece poate și ar trebui să aplice sancțiuni împotriva declarațiilor false; dată fiind subiectivitatea stabilirii valorii de piață, dovedirea unei declarații false cu privire la valoarea de piață poate fi, de fapt, mai dificilă decât dovedirea fraudelor legate de prețul de cumpărare. În cele din urmă, ANI poate să nu aibă capacitatea necesară pentru a administra un astfel de sistem. În afară de modificările legislative care au scopul să împuternicească inspectorii ANI să efectueze evaluarea și aprecierea activelor și să permită ANI să recruteze personal suplimentar specializat, nu au fost luate în considerare aspectele concrete ale implementării (inclusiv, care puncte de referință sau indicatori de piață vor fi utilizați pentru estimarea valorii de piață, marja de eroare care va fi acceptabilă și modul de contabilizare a activelor care s-ar fi putut aprecia, dar încă nu au fost capitalizate).

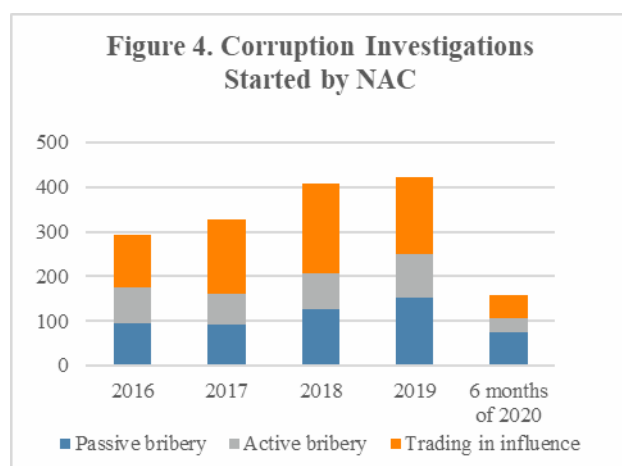
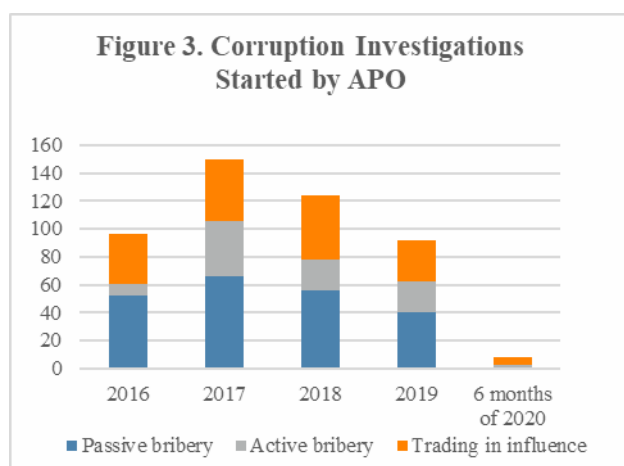
E. Implementarea Cadrului Anticorupție și Eficacitatea Acestuia

70. Numărul de anchete anticorupție pornite de PAC s-a redus recent. PAC a pornit 462 de anchete cu o scădere constantă din 2017 și o scădere considerabilă în prima jumătate a anului 2020, pe care autoritățile au atribuit-o pandemiei COVID-19. Totuși, scăderea la 3 anchete de mituire, pornite în prima jumătate a anului 2020, în comparație cu media anuală de 41 de anchete pornite, în anii precedenți, pot indica probleme structurale. Se putea de așteptat ca pandemia să aibă un impact major mai degrabă asupra capacității de efectuare a anchetelor (de ex., colectarea probelor, audierea martorilor), decât asupra pornirii anchetelor, mai ales având în vedere creșterea riscului corupției în timpul pandemiei (de ex., corupția în achizițiile publice de urgență, fraudele în măsurile de sprijin de urgență în legătură cu pandemia). CNA a sporit în mod constant numărul anchetelor pe cazuri de corupție⁸⁹ în perioada 2016-2019, pornind 1.452 de anchete în această perioadă cu o oarecare scădere în prima jumătate a anului 2020. CNA și PAC utilizează o gamă largă de surse pentru a porni anchete pe cazuri de corupție și au avut unele experiențe în trecut de utilizare a informațiilor financiare furnizate de SPCSB pentru aceste anchete (de ex., cazuri de corupție în achizițiile publice). CNA și PAC au primit 14 și 22 rapoarte în 2018 și 2019, respectiv, care au constituit 8% și 13% din rapoartele diseminate de SPCSB, fapt care poate indica potențialul pentru o utilizare mai intensivă a informațiilor financiare pentru depistarea corupției.

Cauzele de corupție trimise în instanță de CNA se concentrează în mod disproporționat pe

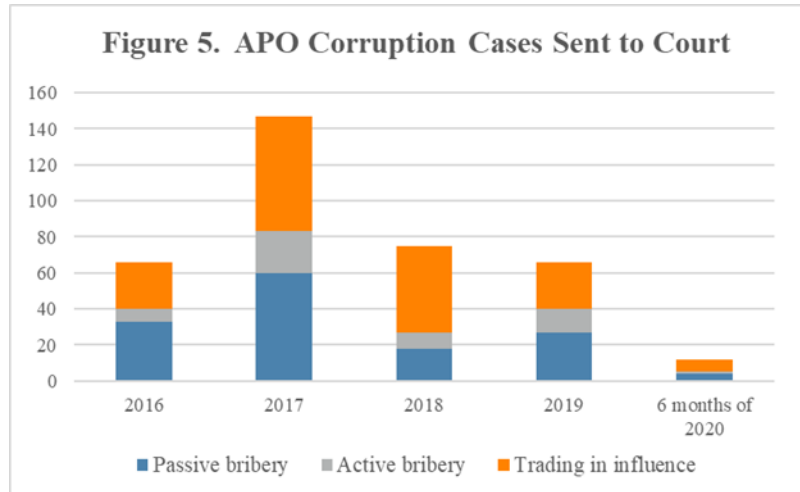
⁸⁹ Art. 324-326 (corupere pasivă și corupere activă, trafic de influență).

traficul de influență. În 2016-2019, CNA a trimis în instanță 668 de cauze de corupție,⁹⁰ dintre care mai mult de jumătate au fost cazuri de trafic de influență. În special, mai puțin de un sfert din anchetele CNA pe cazurile de corupție pasivă (primire de mită) au fost trimise în instanță (115 cauze din 467 de anchete pornite), deoarece anchetele pe cazurile de primire de mită sunt închise în cea mai mare proporție printre infracțiunile de corupție. Pe de altă parte, două treimi din anchetele CNA pe cazurile de corupție activă (dare de mită) au fost trimise în instanță (201 cauze din 326 de anchete pornite). Această discrepanță în abordarea anchetării cazurilor de luare de mită rezultă într-un număr aproape dublu de rechizitorii întocmite de CNA în privința persoanelor care dau mită, în mare parte cetățeni obișnuiți, în comparație cu numărul de rechizitorii în privința funcționarilor care primesc mită.



71. Numărul de cauze de corupție trimise în instanță de PAC este în scădere în ultimii ani și la fel constau în cea mai mare parte din cazuri de trafic de influență. PAC a trimis 235 de cauze de corupție în instanță, în 2016-2019, și, la fel ca în cazul CNA, mai mult de jumătate dintre acestea erau cazuri de trafic de influență. Autoritățile au indicat că atunci când mituirea este anchetată post-factum, colectarea de probe pentru acuzarea oficialilor cu luare de mită activă sau pasivă este dificilă, iar intermediarii sunt acuzați de trafic de influență. Autoritățile sunt încurajate să continue, acolo unde este posibil, ancheta privind mituirea în cazul în care este identificat un intermediar care promite să mituiască funcționari. Aproximativ două treimi din anchetele PAC de corupere activă și pasivă au fost închise, fapt care poate reflecta dificultatea anchetării corupției de nivel înalt, dar aproape 80% din cauzele pornite pentru trafic de influență au fost trimise în instanță (121 cauze din 155 anchete pornite). Numărul de cauze de corupție trimise în instanță este în scădere în ultimii ani: de la 147 cauze, în 2017, la 12 în prima jumătate a anului 2020.

⁹⁰ Art. 324-326 (corupere pasivă și corupere activă, trafic de influență).

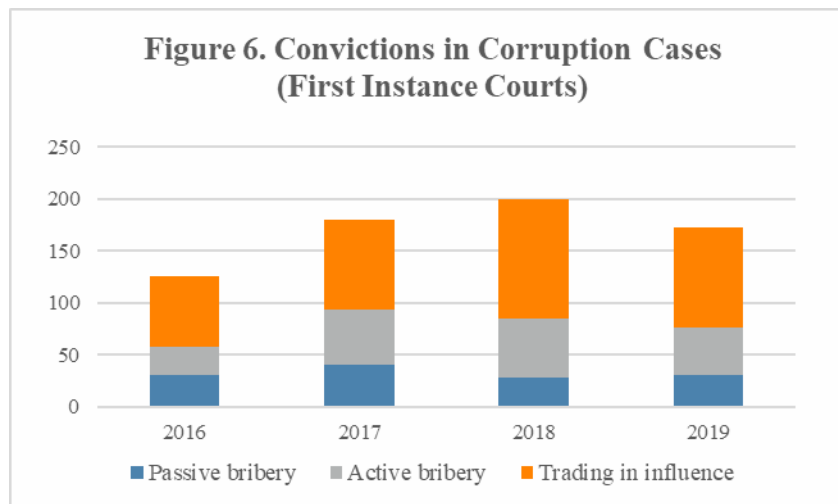


72. Persoanele acuzate cu infracțiuni de corupție sunt în majoritatea cazurilor cetățeni obișnuiți, și nu funcționari publici, și corupția de nivel înalt în rândul funcționarilor publici nu este în mod adecvat țintită. PAC a trimis în instanțe cauze în privința a 2 miniștri, 1 deputat, 19 judecători și 1 secretar de stat, în 2017. Începând cu anul 2017, PAC, de asemenea, a trimis în instanță cauze în privința a 2 șefi de agenții centrale, 10 judecători, 9 procurori și 1 președinte de raion. În plus, cauze în privința a 41 de primari au fost trimise în instanță, dar 36 dintre ele erau cauze de corupție de nivel mic și cauze fără corupție; și cauze în privința a 69 alți funcționari publici, 30 ofițeri de anchetă și 104 angajați ai întreprinderilor de stat, inclusiv 34 de administratori, au fost, de asemenea, trimise în instanță.⁹¹ Categoria cu cel mai mare număr de funcționari trimiși în instanțe sunt angajații Ministerului Afacerilor Interne (189), care constă în cea mai mare parte din dosare în privința inspectorilor de trafic rutier, urmată de Serviciul Vamal, reprezentând în principal inspectorii vamali. Un număr semnificativ de persoane acuzate au fost înregistrate în spitale (31) și instituții de învățământ (54), inclusiv cauze în privința a 23 medici și 24 de profesori. Astfel, accentul în majoritatea cauzelor de corupție din sectorul public pare să fie pe miza mărunță și corupția de nivel mic. Categoria care reprezintă cel mai mare număr de persoane trimise în instanță de PAC și CNA, începând cu anul 2016, sunt administratorii și angajații companiilor din sectorul privat (216), suplimentar la cauzele în privința a 54 avocați privați. Mai mult, aproape jumătate din toate persoanele (994 din 2.154, începând cu anul 2016) trimise în instanță nu au un statut oficial conform clasificării de mai sus și sunt în mare parte cetățeni obișnuiți.

73. Condamnările obținute de PAC în instanțele de fond nu reflectă riscurile de corupție cu care se confruntă Republica Moldova. Condamnările în cauzele de corupție au constituit aproape două treimi din toate condamnările obținute de PAC, care reflectă o gamă largă de anchete în cauze fără corupție, desfășurate de PAC și CNA. În perioada 2016-2019, 129 de persoane au fost condamnate de corupere pasivă, 183 de corupere activă și 366 de trafic de

⁹¹ Cauzele în privința funcționarilor, menționate în acest alineat includ, de asemenea, infracțiuni fără corupție, cum ar fi excesul de putere și neglijența în serviciu.

influență cu câteva condamnări în cauze de abuz de serviciu și falsificări. Aceste condamnări sunt obținute mai ales în cauzele de corupție de nivel mic, cauzele de corupție ale CNA au reprezentat două treimi din cauzele de corupție aduse în fața instanței și constituie în mod disproporționat cazuri de trafic de influență. În plus, mai puțin de jumătate din funcționarii acuzați de primire de mită au fost condamnați comparativ cu două treimi din persoanele acuzate de dare de mită sau trafic cu influență. Se observă o tendință generală de a închide cauzele de primire de mită la o rată mai mare decât cauzele de dare de mită și de trafic de influență, atât la etapa de anchetă preliminară, cât și la etapa de judecată. În special, cauzele în privința a 63 de persoane au fost închise, deoarece termenul de prescripție a expirat. Drept urmare, numărul funcționarilor condamnați pentru acceptare de mită este de peste 4 ori mai mic decât numărul persoanelor condamnate pentru trafic de influență și dare de mită, care sunt în mare parte cetățeni obișnuiți.



74. Pedepsele în cauzele de corupție par îngăduitoare, cu o pondere minoră a condamnărilor care duc la pedeapsa cu închisoare, contribuind la percepția impunității funcționarilor corupți. Aproape jumătate din toate condamnările în cauzele de corupție se soldează doar cu amendă. În plus, pentru primirea de mită, numărul funcționarilor condamnați la pedeapsa cu închisoare a fost mai mic decât numărul funcționarilor pedepsiți doar cu amendă, în ultimii 3 ani. Din 42 de funcționari condamnați la pedeapsa cu închisoare pentru acceptare de mită, în 2017-2019, doar 8 au fost efectiv închiși, deoarece restul au primit pedepse cu suspendare. Aceste pedepse nu par descurajatoare, deoarece funcționarii publici pot percepe riscul de condamnare ca fiind mic și chiar consecințele unei condamnări și severitatea pedepselor aplicate sunt minime. Pentru comparație, 28 de persoane au fost închise pentru trafic de influență și dare de mită în aceeași perioadă și alte 221 persoane au fost închise pentru aceste infracțiuni cu pedeapsă suspendată.

75. Instanțele au aplicat extensiv prevederile de reducere a pedepsei în cauzele de corupție, reducând efectul descurajator al pedepselor. În special, prevederile legislației penale care permit reducerea în mod automat a pedepsei cu o treime, dacă inculpatul a recunoscut vina au fost aplicate în 77% din toate condamnările în cauzele de corupție (de 425 de ori în dosarele a 552 de persoane). Autoritățile ar trebui să revizuiască aceste prevederi pentru a

limita aplicarea lor în cazurile în care inculpatul ajută în mod semnificativ ancheta penală și să re-examineze aplicarea lor ca proces de rutină pentru stimularea unor procese de judecată mai scurte, deoarece afectează în mod negativ efectul de descurajare al pedepselor. Aplicarea altor prevederi pentru pedepse mai mici, precum impunerea unei pedepse sub limita minimă stabilită prin lege sau a unei pedepse mai blânde, ar trebui, de asemenea, re-examinată și limitată doar la circumstanțe excepționale care nu sunt considerate a reduce condamnarea în altă parte a procesului.

76. Unele tipuri de infracțiuni de corupție nu sunt anchetate și urmărite penal în conformitate cu riscurile de corupție. În special, eforturile ofițerilor de aplicare a legii sunt concentrate excesiv pe traficul de influență, o infracțiune care, de asemenea, include primirea de beneficii de către facilitatori, care doar susțin că au o influență asupra unui funcționar. Traficul de influență constituie o treime și aproape jumătate din anchetele de corupție pornite de PAC și, respectiv, de CNA, începând cu anul 2016. Mai mult, jumătate din toate cauzele de corupție trimise de PAC în instanță sunt cazuri de trafic de influență – cu o creștere a ponderii acestor infracțiuni de la o treime din toate anchetele de corupție pornite de PAC. Este important de menționat că delapidările comise de funcționarii publici par să nu fie anchetate în conformitate cu riscurile considerabile de însușire ilegală a bunurilor de către funcționarii publici din Republica Moldova. Din 2016, PAC a trimis în instanță 49 de cauze de abuz în funcția publică,⁹² care pot include acte de delapidare. În pofida corupției pe larg răspândite și a percepțiilor unor averi mari nejustificate a funcționarilor, doar 2 cauze de îmbogățire ilicită au fost trimise în instanță (în privința unui judecător și a unui inspector vamal) și niciun funcționar nu a fost condamnat pentru îmbogățire ilicită. În mod similar, 2 cauze de fals în declarațiile de avere au fost trimise în instanță (în privința unui deputat și a unui ofițer de investigație), însă nu au fost pronunțate condamnări definitive.

77. În pofida unor volume semnificative de averi sechestrate în etapa de judecată, sumele efectiv recuperate în cauzele de corupție sunt mici. În 2019, aproape 1.5 miliarde lei au fost sechestrați pentru a asigura o eventuală confiscare specială sau extinsă, compensare a daunelor și amenzi potențiale în toate cauzele PAC și 1.1 miliarde lei în cauzele CNA, însă confiscările aplicate efectiv de instanțe în cauzele de corupție sunt semnificativ mai puține. Confiscările în cauzele de corupție de nivel înalt, din ultimii 3 ani, în special, s-au limitat la câteva mii de dolari SUA – cel mult 87.000 dolari. Mai mult, activele efectiv recuperate sunt și mai mici – 1.3 milioane dolari SUA recuperați în 5 ani (2013-2017) în cauzele de corupție.⁹³ Valoarea totală a activelor recuperate este mică în comparație cu nivelul corupției în Republica Moldova, fără progrese recente, și puncte slabe considerabile există în privința aplicării confiscărilor extinse și recuperării activelor din străinătate.⁹⁴

În general, deoarece cadrul juridic și instituțional anticorupție este în mare măsură

⁹² Aceste date statistice includ și cazurile de abuz de funcție oficială în sectorul privat.

⁹³ Autoritățile nu au putut furniza informații actualizate cu privire la recuperarea activelor în cazurile de corupție.

⁹⁴ Măsurile de combatere a spălării banilor și finanțării terorismului în Republica Moldova, Raportul aferent rundeii a cincea de evaluare reciprocă, Moneyval, 2019.

adecvat, accentul principal al raportului este pus pe necesitatea consolidării aplicării măsurilor anticorupție. Este necesar de acordat prioritate anchetării corupției de nivel înalt și controlului asupra averii funcționarilor publici de nivel înalt care folosesc îmbogățirea ilicită și declară informații false, precum și recuperării activelor. De asemenea, recomandăm consolidarea autonomiei operaționale a instituțiilor anticorupție și protejarea acestora de influențe externe nejustificate, cu un accent special pe PAC. Soluționarea problemei pedepselor indulgente în cauzele de corupție pentru a le face mai descurajante ar contribui la schimbarea percepțiilor de impunitate a funcționarilor publici corupți.

IV. CSB/CFT

78. Controalele inadecvate în domeniul combaterii spălării banilor și finanțării împotriva terorismului (CSB/CFT) pot submina stabilitatea macroeconomică. Părțile slabe ale CSB/CFT permit agenților privați sau funcționarilor publici să ascundă originea ilicită a veniturilor din acte corupte. Corupția este bine recunoscută că stoarce economia țării prin deturnarea resurselor de la utilizări productive din punct de vedere social și economic. Corupția, de asemenea, subminează stabilitatea sistemului financiar al unei țării, expunându-l la încasări ilicite, afectând astfel reputația sa internațională.

79. Un regim CSB/CFT eficace este un instrument puternic pentru sprijinirea eforturilor anti-corupție ale unei țări. Regimul CSB/CFT al unei țări nu doar că poate ajuta la protejarea sectorului financiar de astfel de fluxuri ilicite prin aplicarea măsurilor preventive, dar poate, de asemenea, fi util în depistarea, descurajarea și aplicarea pedepselor pentru infracțiunile de corupție. Având în vedere caracterul transfrontalier frecvent al infracțiunilor financiare, în special ascunderea și spălarea veniturilor corupte, cooperarea internațională deseori contribuie la recuperarea veniturilor corupte. Regimul CSB/CFT, de asemenea, promovează transparența proprietății corporative și solicită identificarea beneficiarilor efectivi ai activelor și tranzacțiilor financiare. În cele din urmă, atunci când este operaționalizat în mod corespunzător, sistemul de declarare a averii poate ajuta la depistarea îmbogățirii ilicite și spălării veniturilor din corupție.

80. Cadrul juridic și instituțional pentru CSB/CFT există deja, în linii mari, în Republica Moldova. Republica Moldova a adoptat Legea CSB/CFT în 2017, cu ultimele amendamente în 2018. Principalele organisme responsabile cu depistarea, anchetarea și urmărirea penală a infracțiunilor de spălare a banilor și finanțării terorismului (SB/FT) sunt: SPCSB (Unitatea informații financiare a Republicii Moldova), Procuratura Generală, Procuratura pentru Combaterea Criminalității Organizate și Cauze Speciale, PAC și CNA. Grupul de Acțiune Financiară (GAFI), organismul de stabilire a standardelor privind CSB/CFT, cere țărilor să identifice, să evalueze și să înțeleagă riscurile SB/FT pentru țară și să ia măsuri pentru a evalua și a atenua astfel de riscuri. Moldova a finalizat și a publicat Evaluarea Națională a Riscurilor (ANR) în 2017.

81. În Republica Moldova, infracțiunile de corupție sunt recunoscute de ANR ca fiind printre cele mai considerabile infracțiuni generatoare de venituri ilicite. ANR arată că corupția este una dintre cele mai „stringente” probleme în Republica Moldova. Mai exact, ANR

menționează în mod concret incidența mare a mitei (atât la nivel de gospodării, precum și la nivel de agenți economici) drept o problemă răspândită. În 2015, valoarea totală a mitei declarate ca fiind plătită de gospodării a fost de aproximativ 860 milioane lei (43 milioane euro) și valoarea mitei plătite de agenții economici a constituit 381 milioane lei (19 milioane euro).

82. Părțile slabe ale regimului CSB/CFT au fost identificate de MONEYVAL, Comitetul de experți privind evaluarea măsurilor de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului (MONEYVAL) al Consiliului European, în raportul său din 2019. MONEYVAL a considerat că înțelegerea generală a riscurilor SB/FT în întregul sector financiar este extrem de dependentă de tipologiile celor două dintre cele mai publice și bine-cunoscute scheme de spălare a banilor care au avut loc în Republica Moldova. Aplicarea abordării bazate pe riscuri de sectorul financiar a fost considerată ca fiind în continuare o „activitate în derulare”. S-au constatat deficiențe în verificarea complexă a clienților în legătură cu identificarea beneficiarilor efectivi și a persoanelor expuse politic (PEP). Mai mult, MONEYVAL nu a considerat că aplicarea acțiunilor de prevenire a spălării banilor este pe deplin în conformitate cu profilul de risc al țării. Deși corupția de nivel înalt a fost recunoscută drept unul dintre riscurile majore în Republica Moldova, doar „rezultate modeste” au fost obținute în cazurile de spălare a banilor legate de corupție.⁹⁵

83. Urmare a evaluării MONEYVAL, BNM își actualizează modelul de supraveghere bazat pe riscuri, dar, deocamdată, fără rezultate. În acest scop, BNM și-a revizuit metodologia de evaluare a riscurilor instituționale. În evaluarea riscurilor unei instituții financiare, BNM analizează riscul spălării banilor, riscul sectorial, relațiile transfrontaliere, complexitatea produselor, riscul inerent al entității și riscul geografic. BNM, de asemenea, examinează cadrul de control al entității: procedurile și controalele interne, aplicarea verificării complexe a clienților și verificării complexe extinse a clienților, monitorizarea tranzacțiilor și guvernanta corporativă. Suplimentar evaluării riscurilor unor instituții individuale, BNM va realiza, de asemenea, evaluarea riscurilor pentru fiecare sector în conformitate cu o metodologie care este finalizată. Dat fiind că matricea riscurilor și procedurile interne ale BNM sunt încă în curs de elaborare, practicile nu pot fi evaluate, deocamdată. Mai mult, cu asistența USAID, BNM investește într-o soluție IT care va ajuta la identificarea tendințelor și a legăturilor dintre datele care pot indica riscurile SB/FT. Se speră că noul instrument TI va fi lansat în aproximativ un an, ofertele fiind evaluate la momentul desfășurării misiunii. Ambele inițiative sunt binevenite, deși niciuna dintre acestea nu a fost analizată ca parte a misiunii.

84. Controlul și supravegherea prudențială a CSB/CFT au fost efectuate de departamente separate ale BNM, începând cu anul 2017. Această formă de organizare înlesnește abilitatea BNM de a se concentra pe prioritățile CSB/CFT, deși sunt necesare mai multe resurse. De asemenea, este necesară o coordonare și o comunicare mai bună între Departamentele supraveghere prudențială și supravegherea CSB/CFT. Calitatea guvernantei, a managementului riscurilor și a mediului de control, precum și a managementului riscurilor operaționale, de exemplu, este în egală măsură importantă pentru ambele departamente care ar

⁹⁵ Raportul aferent rundeii a cincea de evaluare reciprocă a Republicii Moldova, MONEYVAL (iulie 2019), p.46.

trebui să facă schimb de informații și preocupări în mod sistematic și organizat și nu doar la solicitare.

85. O evoluție relativ recentă este evaluarea anuală de către auditorii externi a standardelor CSB/CFT în bănci. Domeniul de aplicare al evaluării este stabilit de BNM și abordarea generală nu doar oferă importante informații, ci valorifică în mod optim resursele limitate ale BNM. A doua evaluare a băncilor de auditorii externi s-a încheiat recent. Aceasta a fost o tehnică utilă de supraveghere și este binevenit faptul că BNM are competența—pe care a și utilizat-o—de a respinge numirea auditorului extern, dacă consideră că acesta nu are competențele și capacitățile corespunzătoare. Aceste evaluări confirmă opiniile formulate de BNM în cadrul inspecțiilor proprii și activității sale din oficiu.

86. În pofida eforturilor autorităților de reglementare de a îmbunătăți nivelul de informare al entităților raportoare, băncile încă prezintă deficiențe recurente în aplicarea măsurilor preventive. BNM a identificat un număr de deficiențe continue în băncile din Republica Moldova, inclusiv: neidentificarea adecvată a clienților și beneficiarilor efectivi, lipsa monitorizării tranzacțiilor, neverificarea surselor de finanțare, probleme în identificarea și evaluarea riscurilor specifice SB/FT, neaplicarea măsurilor sporite de precauție privind clientela, pentru clienții cu un grad de risc înalt și neidentificarea și neraportarea tranzacțiilor suspicioase. A doua rundă de audit extern a sectorului bancar a ajuns la constatări similare.⁹⁶ De asemenea, BNM a oferit câteva precizări privind beneficiarii efectivi, inclusiv cu privire la verificarea beneficiarilor efectivi, situațiile în care trebuie identificată o persoană (câteva persoane) în funcție de conducere de nivel superior, factorii care obligă efectuarea unei actualizări a verificării corespunzătoare a clienților și circumstanțele care impun necesitatea aplicării măsurilor sporite de precauție privind clientela. SPCSB a emis, de asemenea, ghiduri privind beneficiarii efectivi. Deși ghidurile adoptă poziția conform căreia persoanele de conducere de nivel superior trebuie să fie incluse drept beneficiarii efectivi după epuizarea tuturor mijloacelor posibile de identificare a beneficiarului efectiv (și acolo unde nu există suspiciuni), ceea ce nu este o interpretare adecvată a standardului internațional și contravine instrucțiunilor de încetare a oricăror relații de afaceri în cazul în care nu este posibil să fie identificat beneficiarul efectiv (beneficiarii efectivi). Totuși, BNM încă nu a incorporat aceste aspecte în sistemul său de supraveghere, cum ar fi, de exemplu, efectuarea inspecțiilor sectoriale tematice sau examinări țintite regulate. Vă rugăm să consultați Secțiunea IX privind Supravegherea Sectorului Financiar pentru prezentarea recomandărilor adresate BNM cu privire la rolul său în supravegherea riscurilor CSB/CFT în bănci.

87. Înțelegerea beneficiarilor efectivi în sectorul bancar lipsește în continuare și este susținută de dificultățile legate de obținerea unor informații exacte și actuale. Deși există registrul public al beneficiarilor efectivi, Agenția Servicii Publice (ASP), responsabilă de menținerea registrului, nu dispune de competența de a sancționa entitățile pentru prezentarea

⁹⁶ Identificarea, în special, a deficiențelor în clasificarea riscurilor clienților (neconcordanțe în clasificarea manuală în comparație cu clasificarea oferită de sistemele interne), practicile bancare în identificarea și verificarea identității clienților (nerespectarea procedurilor interne și utilizarea surselor publice), neactualizarea bazelor de date și a listelor.

informației false sau incorecte sau pentru neraportarea schimbărilor care se produc în componența beneficiarilor efectivi. Din cauza absenței competențelor de executare, calitatea informației din registru este discutabilă. MONEYVAL, în evaluarea sa din 2019, constată deficiențe serioase în abilitatea băncilor de a identifica corect beneficiarul efectiv în structuri legale complexe, ceea ce presupune că nu întotdeauna este disponibilă informația exactă și actuală despre beneficiarii efectivi. Reprezentanții industriei au confirmat că companiile deseori încearcă să evite dezvăluirea beneficiarilor lor efectivi prin refuzul de a prezenta documentele solicitate sau prin prezentarea de documente false. Băncile de asemenea par să dețină o cunoaștere limitată a unora dintre aspectele mai nuanțate ale beneficiarilor efectivi. Unii reprezentanți ai industriei au declarat că dacă un efort sincer va fi făcut și beneficiarul efectiv nu va putea fi identificat, poate să figureze un administrator sau managerul companiei. Această abordare este contrară standardului internațional, care permite conducerii să figureze în cazul în care nu există pachete de acțiuni de control, și nicio persoană fizică nu exercită controlul prin alte mijloace (nu în cazul în care nimeni nu poate fi găsit). O astfel de înțelegere eronată reprezintă fie un punct slab în legislație, fie o lipsă de comunicare a cerințelor privind beneficiarii efectivi de către autoritățile de reglementare. Reprezentanții unor bănci, de asemenea, au menționat că nu acceptă beneficiari efectivi străini, ceea ce poate stimula clienții să furnizeze informații false.

88. Identificarea PEP este o problemă considerabilă pentru băncile din Republica Moldova, care par să se bazeze în mare măsură, dacă nu chiar exclusiv, pe informațiile raportate de clienți fără contrapunerea sau verificarea informațiilor furnizate. Băncile nu par să fie suficient de proactive în identificarea PEP. Reprezentanții industriei, de exemplu, și-au exprimat convingerea că sarcina ar trebui să le revină autorităților de reglementare pentru a furniza o listă națională a PEP. Deși GAFI nu promovează publicarea unei liste naționale cu numele PEP (întrucât astfel de liste devin repede învechite), GAFI recunoaște utilitatea listelor publicate de Guvern a funcțiilor interne considerate a fi funcții importante. BNM nu a depistat nicio deficiență majoră în privința PEP în cele câteva examinări țintite efectuate pe această temă, deși o inspecție efectuată în 2019 a relevat încălcări majore ale prevederilor CSB/CFT legate de PEP și a aplicat sancțiuni. Auditul extern, de asemenea, a identificat deficiențe considerabile în identificarea și verificarea complexă a PEP, inclusiv neactualizarea clasificărilor PEP, neidentificarea membrilor familiei și asociaților, verificarea incorectă a PEP, neverificarea informațiilor prezentate de clienți, neidentificarea PEP în cazul în care acestea nu s-au auto-declarat.

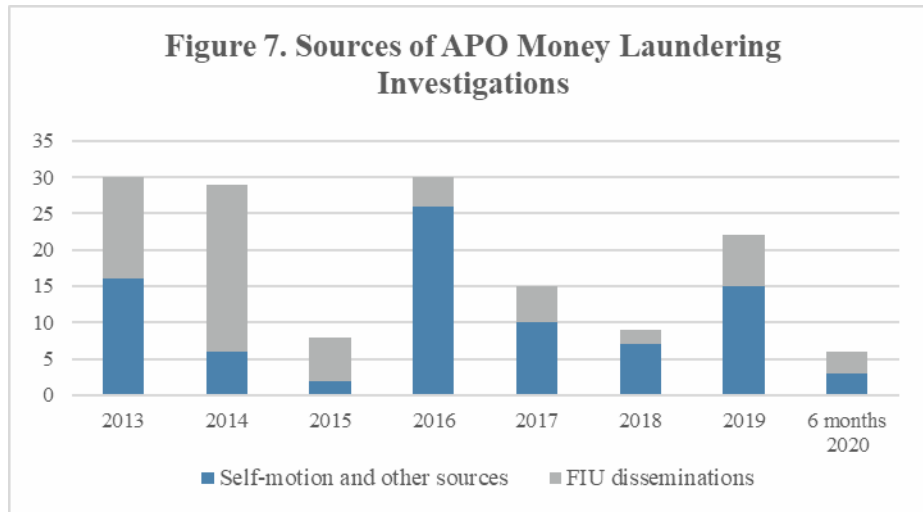
89. Îmbunătățirile în identificarea PEP și eforturile SPCSB pentru îmbunătățirea calității raportării tranzacțiilor suspecte (RTS) se așteaptă să contribuie la reducerea riscurilor de SB pe care le comportă corupția. SPCSB lucrează la reformarea sistemului de raportare a tranzacțiilor suspecte, care, în trecut, se baza în special pe o listă de criterii detaliate de risc, furnizată de SPCSB. Acest sistem a condus la o abordare bazată pe reguli a entităților raportoare, care a afectat negativ calitatea RTS-urilor, iar în prezent SPCSB promovează o raportare a tranzacțiilor suspecte mai analitică, mai detaliată, bazată pe riscuri, inclusiv pentru tranzacțiile legate de corupție. SPCSB a primit 889 rapoarte privind activitatea PEP în 2019, ceea

ce a constituit 3.5% din toate rapoartele depuse. Entităților raportoare sunt obligate de Legea CSB/CFT să aplice o monitorizare continuă îmbunătățită a relațiilor de afaceri cu PEP și (ca urmare) unele instituții financiare au aprofundat controlul PEP, și-au restricționat tranzacțiile în numerar, au stabilit praguri mai mici pentru transferurile bancare și resurse dedicate pentru reducerea riscurilor provenite de la PEP. Îndrumările specifice privind PEP ale SPCSB și ghidurile privind CSB/CF ale MF descriu riscurile SB care provin de la PEP și recomandă măsuri pentru a atenua aceste riscuri, inclusiv pentru monitorizarea continuă.

90. SPCSB are experiență în generarea informațiilor financiare care sunt utile pentru anchetarea cazurilor de SB legate de corupție. SPCSB a obținut unele succese în analiza operațională declanșată de RTS-urile băncilor pentru a produce informații financiare referitoare la PEP, care au fost utilizate în anchetarea cazurilor de SB.⁹⁷ SPCSB a diseminat 14 rapoarte cu informații financiare referitoare la cazuri de posibilă corupție și activitatea PEP, în 2019, în comparație cu 2 din 5 rapoarte, în 2018, și respectiv, în 2017. PAC și CNA solicită, de asemenea, informații financiare pentru a ancheta infracțiunile de SB și principalele infracțiuni de corupție și au depus 117 și 186 solicitări de informații în 2019, precum și 10 și 11 solicitări în 2018, respectiv. Suplimentar informațiilor financiare primite de la SPCSB, PAC a majorat numărul de anchete pe cazuri de SB pornite pe baza surselor proprii.

91. Numărul de anchete, urmăriri penale și condamnări în cauzele de spălare de bani legate de corupție nu sunt în concordanță cu riscurile semnificative de spălare a veniturilor obținute din acte de corupție. Evaluatorii MONEYVAL au remarcat doar rezultate modeste în urmărirea penală și condamnarea cazurilor de SB legate de corupție, ceea ce pare să fie susținut de statistici în anii care urmează evaluării MONEYVAL. PAC a inițiat 82 de anchete pe cazuri de SB și a asigurat 14 sentințe de condamnare în 2016 – semestrul 1 a anului 2020, cu o oarecare încetinire în 2018 și în prima jumătate a anului 2020. PAC îi revine mai mult de două treimi din anchete și condamnările pe cazuri de SB pornite în perioada menționată, dar majoritatea cazurilor nu au fost direct legate de corupție, deoarece anchetele, urmărirea penală și condamnările pe cazurile de SB care au implicat PEP au fost realizate începând cu anul 2018. În general, anchetele și urmărirea penală pe cauze legate de corupție nu sunt în concordanță deplină cu amenințările de corupție, profilurile de risc și politicile naționale (p.73).

⁹⁷ Pagina 50, Măsurile de combatere a spălării banilor și finanțării a terorismului în Republica Moldova, Raportului aferent rundeii a cincea de evaluare reciprocă, Moneyval, 2019.



92. Progresul continuu în domeniul CSB/CFT este esențial pentru a proteja integritatea financiară a sistemului financiar din Republica Moldova, inclusiv de veniturile obținute din corupția internă și externă. Eforturile de anchetare și urmărire penală a infracțiunilor de SB legate de corupție și utilizarea informațiilor financiare pentru depistarea corupției și efectuarea investigațiilor financiare trebuie intensificate. Consolidând progresele realizate de BNM și SPCSB, recomandăm să fie întreprinse eforturi suplimentare de supraveghere pentru a consolida aplicarea măsurilor preventive de CFB/CFT de către bănci, cum ar fi raportarea tranzacțiilor suspecte, în special pentru a aborda riscurile legate de PEP și entitățile juridice nerezidente. Pentru a îmbunătăți precizia informațiilor disponibile despre BE, recomandăm abilitarea ASP cu competențe de sancționare pentru nerespectarea cerințelor privind BE.

V. MANAGEMENTUL FINANTELOR PUBLICE

A. Pregătirea și Executarea Bugetului

I. Pregătirea Bugetului

93. Procesul de pregătire a bugetului și documentația bugetară sunt componentele principale ale transparenței și guvernancei fiscale. Pentru a preveni fragmentarea MFP, bugetul ar trebui să acopere în mod cuprinzător alocările tuturor resurselor autorităților publice. Bugetul ar trebui să includă sistemele de clasificare care permit urmărirea tranzacțiilor la nivel detaliat. Pentru a impune răspunderea tuturor unităților bugetare pentru utilizarea resurselor, bugetul ar trebui pregătit prin intermediul unui proces definit, transparent, și în timp util.

94. Bugetul de Stat și bugetele locale, în general, oferă o bază robustă pentru răspundere. Procesul bugetar este definit în conformitate cu Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale (nr. 181-2014) și Legea privind finanțele publice locale (nr. 397-2003). Pentru Bugetul de Stat, care alocă cheltuielile pe „programe”, transparența s-a

îmbunătățit prin publicarea „bugetelor programelor” care arată repartizarea programelor pe activități și elemente economice, împreună cu indicatorii de performanță. MF nu a publicat „bugetele programelor” pentru Bugetul de Stat 2018 și 2019 din motive de confidențialitate, dar a reluat publicarea lor pentru Bugetul de Stat 2020. Bugetele locale folosesc aceleași clasificări detaliate ca Bugetul de Stat. Începând cu anul 2020, toate bugetele locale sunt publicate pe o singură pagină web („Registrul actelor locale”).

95. Excepție la cele menționate mai sus face pregătirea bugetelor „fondurilor”, care tinde să fie mai puțin transparentă sau mai puțin ordonată. Un fond este, din punct de vedere tehnic, parte a conturilor ministerului de resort, dar resursele sale financiare sunt deseori gestionate de instituția subordonată prin intermediul unui proces diferit de procesul bugetar. Pentru aceste fonduri, Bugetul de Stat determină doar cheltuielile totale. Alocațiile pentru proiecte/programe urmează a fi determinate de bugetele fondurilor respective. Bugetele unor fonduri (de ex., Fondul Rutier) sunt aprobate prin Hotărâre de Guvern și publicate online în „Registrul de stat al actelor legale”. Cu toate acestea, bugetele următoarelor fonduri nu sunt aprobate pe nicio pagină web pentru 2020: Fondul Național pentru Dezvoltarea Agriculturii și Mediului Rural (FNDAMR), Fondul Viei și Vinului (FVV), Fondul Ecologic Național (FEN) și Fondul Național pentru Dezvoltare Regională (FNDR). Cheltuielile acestor 4 fonduri sunt considerabile (1.7 miliarde lei pentru 2020 – 3.0% din Bugetul de Stat total). În timp ce multe fonduri au controale interne relativ puternice și, prin urmare, se confruntă cu nereguli mai puțin semnificative,⁹⁸ transparența este importantă pentru aceste fonduri, care finanțează programe, precum subvențiile în agricultură și investițiile publice.

Unele fonduri (de ex., FNDR) pregătesc bugetele într-un mod organizat, deși nepublicat, însă următoarele fonduri pot să nu facă acest lucru:

- **FEN**, care finanțează în principal proiectele de apă și canalizare, nu elaborează un buget anual la începutul anului. Alocarea anuală fiecărui proiect este determinată de Consiliul de Administrare pe bază continuă pe parcursul anului;
- Conform raportului de audit (nr. 74-2019), bugetele **FNDAMR**, care finanțează subvențiile în agricultură, au fost pregătite de o entitate parapublică, fără obținerea aprobării Ministerului sau fără desfășurarea consultărilor cu părțile interesate prevăzute de lege;
- Conform raportului de audit (nr. 57-2019), bugetul **FVV**, determinat de Consiliul de Administrare (compus în principal din producătorii de vin), a depășit cu 30% cheltuielile totale autorizate în Bugetul de Stat pentru 2018.⁹⁹ Pentru acel an, Consiliul planificase să utilizeze surplusul de numerar, care rămânea în fond, fără aprobarea Bugetului de Stat.

⁹⁸ A se vedea, de exemplu, Deciziile Curții de Conturi nr. 65 și nr. 74 din 2019

⁹⁹ În 2018, rezultatul a fost sub valoarea Bugetului de Stat din cauza executării insuficiente a bugetului.

II. Achizițiile Publice

96. Transparența și concurența în domeniul achizițiilor publice, în general, s-au îmbunătățit în Republica Moldova în ultimii ani. În 2015, cadrul juridic a fost modificat complet prin aprobarea Legii noi cu privire la achizițiile publice (nr. 131-2015) (LAP), care a fost evaluată de SIGMA în cadrul Evaluării de referință, în 2015, pentru a oferi un cadru de reglementare satisfăcător și încorporează principiile fundamentale ale UE. Noua lege se aplică tuturor entităților autorităților publice. În conformitate cu noua lege, notificările de participare sunt aprobate pentru toate cererile de prețuri. Acest lucru a redus ponderea achizițiilor ne-competitive de la 5.5% din achizițiile publice totale, în 2014, la 3.4% în 2019. Conform legii vechi, 72% din procedurile de achiziții erau aprobate în sistemul e-achiziții („e-licitație”) și restul erau aprobate în Buletinele de achiziții publice tradiționale. După implementarea noului sistem de achiziții electronice („MTender”), în 2019, toate procedurile de achiziții sunt aprobate în unul din aceste două sisteme.

97. Se întreprind acțiuni pentru înlăturarea deficiențelor în sistemul Mtender, care necesită operațiuni greoaie și creează dificultăți pentru achiziții publice competitive și bine reglementate. MTender depinde în mare parte de încărcarea fișierelor PDF scanate. Chiar și pentru o achiziție de valoare mică (de ex., achiziția unui calculator) este necesar de încărcat 10-20 fișiere PDF scanate. Pentru achizițiile mai complicate poate fi necesar de încărcat câteva sute de fișiere PDF scanate. Așa cum este menționat mai jos, această condiție complicată a împins un număr semnificativ de achiziții de la metodele competitive spre cele necompetitive. Deoarece fișierele PDF scanate nu au opțiune de căutare, MTender afectează abilitatea Agenției Achiziții Publice (AAP) de a depista nereguli prin intermediul monitorizării ex-post. În plus, MTender s-a bazat pe sistemul ucrainean ProZorro și nu a fost în totalitate adaptat cadrului juridic al Republicii Moldova, atunci când a fost introdus. După cum se menționează în continuare, aceasta a dus la creșterea numărului de contestații depuse de furnizori și anularea licitațiilor de către Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor (ANSC) în 2019. Pentru a soluționa aceste probleme, Centrul de Tehnologii Informaționale în Finanțe (CTIF) (a se vedea mai jos) a fost contractat pentru a fi administrator de sistem pentru MTender și în prezent îmbunătățește și testează soft-ul revizuit.

98. Relaxarea recentă a pragului pentru „achizițiile publice de valoare mică” afectează transparența în domeniul achizițiilor publice. LAP nu se aplică achizițiilor publice de valoare mică, care sunt reglementate prin Hotărâre de Guvern (nr. 665-2016) și se desfășoară în majoritatea cazurilor prin metode necompetitive. Deoarece operațiunile complicate, menționate mai sus, au descurajat utilizarea Mtender pentru achizițiile de valoare mică, Parlamentul a modificat legea, în 2019, relaxând pragul de la 80.000 lei pentru bunuri și 100.000 lei pentru lucrări la 200.000 lei pentru bunuri și 250.000 lei pentru lucrări. Se pare că aceasta este cauza principală a reducerii numărului de achiziții publice care fac obiectul LAP de la 10.830 proceduri, în 2018, la 5.179 proceduri în 2019. În timp ce noile praguri sunt mai mici decât cele, de exemplu, din UE, și impactul lor asupra concurenței poate fi relativ mic, un număr sporit de achiziții publice de valoare mică poate afecta transparența și regularitatea achizițiilor publice. Monitorizarea achizițiilor publice de valoare mică este importantă pentru a depista o posibilă

împărțire a achizițiilor mari în achiziții mai mici. În fiecare an, AAP primește manual un volum mare de rapoarte anuale privind achizițiile publice de valoare mică, care, însă, nu pot fi pe deplin analizate fără un sistem. Pentru a îmbunătăți transparența, MF pregătește, în prezent, un proiect de regulament care prevede efectuarea achizițiilor publice de valoare mică prin intermediul sistemului MTender.

99. Achizițiile de urgență COVID-19 au fost efectuate pe baza principiilor de transparență și competitivitate. Desfășurarea majorității intervențiilor COVID-19 este susținută de infrastructuri pentru sistemele de asistență socială și subvenții, care au avut nereguli mai puțin semnificative în ultimii ani.¹⁰⁰ Centrul pentru Achiziții publice Centralizate în Sănătate (CAPCS) efectuează achiziția centralizată a medicamentelor și produselor de uz medical pentru 385 instituții publice de sănătate. CAPCS a întreprins eforturi semnificative pentru a asigura transparența și competiția în achizițiile de urgență COVID-19. Spre deosebire de multe alte țări unde normele privind achizițiile publice au fost relaxate semnificativ pentru achizițiile de urgență COVID-19, Hotărârea de Guvern (nr. 494-2020) doar reduce perioada de grație pentru depunerea contestațiilor în cazul acestor achiziții. Toate achizițiile în masă a produselor de uz medical aferente COVID-19 (de ex., măști, mănuși, ventilatoare, dezinfectanți) s-au desfășurat prin licitație deschisă, la care au participat mai mulți ofertanți. MF și AAP au rezolvat, de asemenea, probleme tehnice în MTender, care inițial au împiedicat CAPCS să-l folosească pentru achizițiile aferente COVID-19. Începând cu luna ianuarie 2021, toate achizițiile CAPCS sunt efectuate prin sistemul MTender.

100. Transparența în implementarea contractelor este limitată. În prezent sistemele de achiziții electronice urmăresc o tranzacție numai până la atribuirea contractului. Nu există un sistem TI centralizat care să țină evidența statutului contractelor. Agenții individuale (de exemplu, ASD și CAPCS) publică rapoarte anuale privind executarea contractelor, însă nu există niciun raport consolidat. Implementarea contractelor poate fi, totuși, o sursă importantă de nereguli. În cazul CAPCS, mai multe contracte au avut rate de execuție sub 50% în 2019, deoarece spitalele își schimbau deseori cererile după licitație. Aceasta a dus la intentarea mai multor procese în privința CAPCS de către furnizori. Pentru a îmbunătăți transparența, MTender este modificat pentru a permite monitorizarea executării contractelor prin intermediul sistemului. De asemenea, se pregătește un proiect de regulament pentru a cere tuturor autorităților contractante să publice un raport anual privind executarea contractelor pe pagina lor web.

101. Rolurile AAP și ANSC necesită unele clarificări. ANSC a fost creată în 2016 ca autoritate independentă de examinare a contestațiilor. Numărul contestațiilor depuse la ANSC a crescut de la 726, în 2018, la 1026, în 2019. Rata de acceptare a cazurilor care au fost examinate de ANSC de asemenea s-a majorat de la 45% în 2018 la 53% în 2019. Aceasta a dus la anularea unui număr mare de licitații. În timp ce aceasta se explică în principal de introducerea MTender, LAP permite ANSC să anuleze procedurile pe motive care nu sunt invocate de reclamant, atâta timp cât aceste motive sunt incluse în art. 71 din LAP. Ca rezultat, s-a afirmat că ANSC acționează mai degrabă ca instituție de control. În schimb, după introducerea MTender, AAP nu

¹⁰⁰ A se vedea, de exemplu, Decizia Curții de Conturi (nr. 74 din 2019).

mai întreprinde controale centrale pentru fiecare achiziție, dar se concentrează pe monitorizarea ex-post a neregulilor. Acesta este un pas corect, care a depistat un număr mare de 3.342 nereguli legate în principal de deficiențe în documentație în 2019. Totuși, în conformitate cu LAP, AAP poate doar să ofere recomandări autorităților contractante și nu are nicio competență de a impune sancțiuni administrative în privința neregulilor, care sunt necesare pentru a îmbunătăți nivelul de conformare.

III. Controalele Sistemelor Informaționale

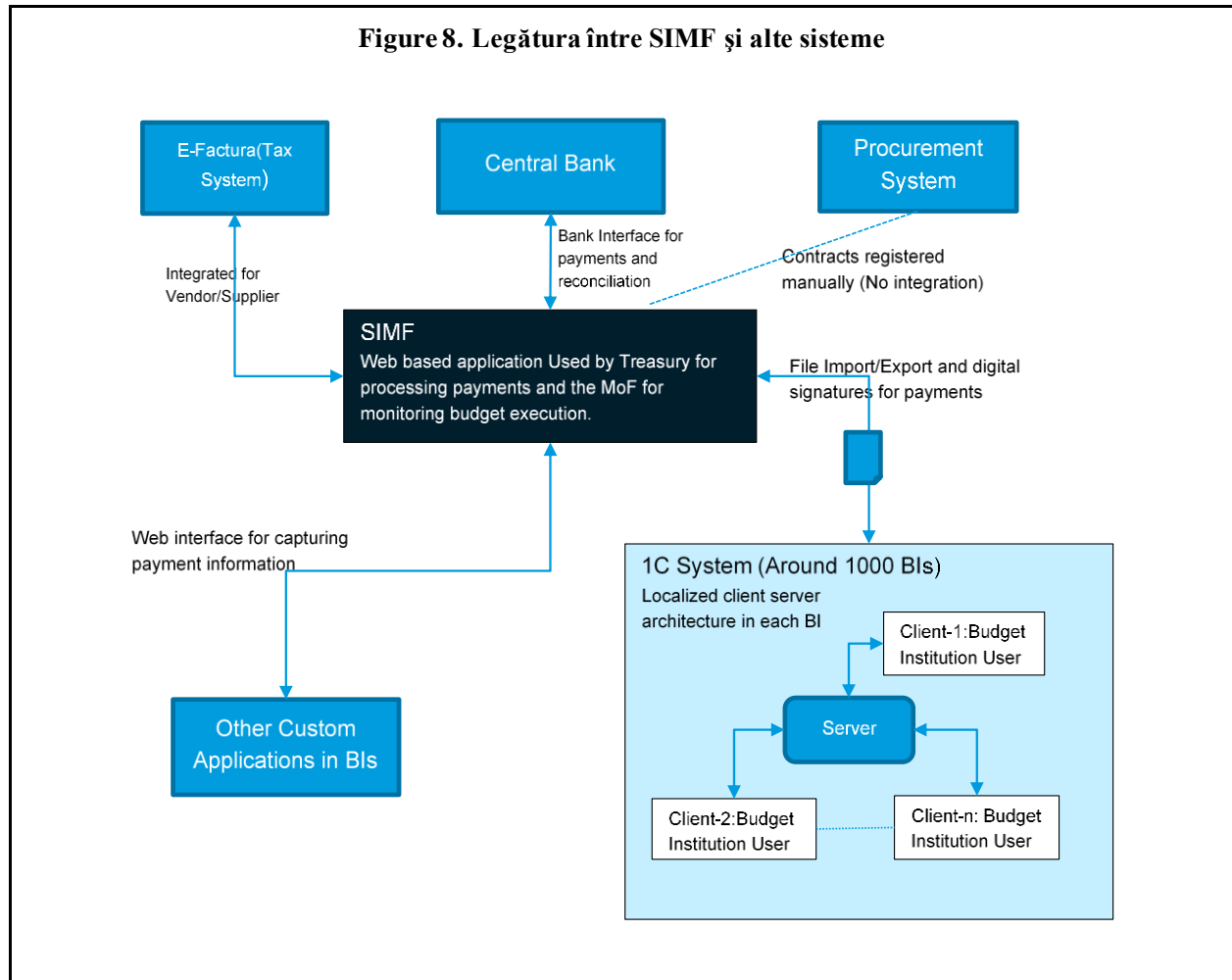
102. Controalele sistemelor informaționale sunt fundamentale pentru prevenirea corupției în MFP. După cum s-a văzut în Scandalul Capital Hill Cashgate din Malawi, încălcările controalelor sistemelor informaționale pot provoca o corupție masivă și furt de bani publici. Sistemele informaționale de management financiar necesită cel mai înalt nivel de controale generale (inclusiv securitatea cibernetică, controale de acces și continuitatea activității) și controale ale proceselor de lucru (inclusiv verificarea datelor și eliminarea intervențiilor manuale). Atunci când sunt implicate mai multe sisteme, automatizarea securizată a interfețelor lor este esențială pentru a evita discrepanțele și manipularea datelor.

103. Există controale puternice ale sistemelor informaționale pentru sistemul informațional de management financiar (SIMF) al MF, cu excepția interfețelor cu sistemele de management financiar ale entităților de achiziții și bugetare. SIMF are module și funcționalități pentru (i) pregătirea bugetului, (ii) înregistrarea contractelor, (iii) autorizarea ordinelor de plată, (iv) emiterea instrucțiunilor bancare și (v) pregătirea rapoartelor de execuție a bugetului pe bază de numerar. În prezent, există aproximativ 2.600 de entități bugetare la nivel central și local, toate având acces la SIMF. De la operaționalizarea sa în 2016, au fost aduse diverse îmbunătățiri soft-ului SIMF. Potrivit Curții de Conturi, cele mai multe recomandări ale auditului intern al MF privind SIMF în 2017, au fost puse în aplicare. În prezent, SIMF este supus unor controale puternice ale sistemului informațional, cu excepții importante, după cum urmează:

- **Controalele generale la nivel de aplicație sunt puternice, cu spațiu de îmbunătățire în domeniile continuității activității.** După cum prevede Hotărârea de Guvern (nr. 201-2017), MF a documentat politicile cuprinzătoare de securitate cibernetică pentru SIMF. Controalele logice de acces sunt implementate prin integrarea în platforma E-guvernare, care de ex. gestionează ID-urile și parolele (MPass) și semnăturile digitale (MSign). Serverele sunt plasate în Centrul de date guvernamentale cu controale adecvate de acces fizic, de ex. autentificare cu amprentă. Rolurile MF (proprietar și utilizator) și ale CTIF (administrator de sistem), care este instituție subordonată MF, sunt definite prin contract. CTIF efectuează anual verificări de securitate și teste de penetrare pentru SIMF. Planurile de continuitate a activității și de recuperare în caz de dezastru au fost documentate. Serverele de rezervă există, de asemenea, într-o clădire guvernamentală separată de recuperare în caz de dezastru (RD). Cu toate acestea, nu a fost întreprins niciun exercițiu de simulare cuprinzător pentru a trece efectiv la locul RD și pentru a testa toate funcționalitățile. În mod ideal, operațiunile sistemului ar trebui mutate frecvent pe site-ul secundar.

- Procesul de lucru pentru înregistrarea contractelor și plăților este controlat la nivel central de MF, fără vreo intervenție manuală.** Procesul de lucru este documentat în Ordinul MF (nr. 215-2015). Toate contractele sunt verificate de Trezoreria de Stat sau de trezoreriile teritoriale înainte de a fi înregistrate în SIMF. Toate ordinele de plată sunt, de asemenea, verificate și autorizate de Trezoreria de Stat sau de trezoreriile teritoriale înainte ca instrucțiunile bancare să fie generate prin SIMF. Această înregistrare a contractului și autorizația de plată se face exclusiv în SIMF, fără vreo intervenție manuală. Baza de date SIMF este, de asemenea, securizată cu integritate referențială și nu este permisă ștergerea dură. Toate înregistrările semnate digital sunt finale și nu este permisă restabilirea tranzacțiilor. Toate modulele SIMF sunt integrate. Orice discrepanțe posibile sunt monitorizate de Trezoreria de Stat prin revizuirea diferitelor rapoarte fiscale.
- Interfețele cu alte sisteme sunt automatizate, cu excepția sistemelor de achiziții și sistemele de management financiar ale entităților bugetare.** SIMF are interfețe automatizate cu următoarele sisteme: sistemul SFS, unde informația despre furnizori se menține și se actualizează săptămânal, sistemul Serviciului Vamal, sistemul informațional bancar al BNM, sistemele Fondului de asigurări sociale de stat și Fondurilor de asigurări obligatorii de asistență medicală și sistemul BNS (Diagrama 1.1). Astfel, de exemplu, importul și exportul de date între SIMF și sistemul bancar și reconcilierea bancară a Conturilor Trezoreriale Unice (CTU) sunt pe deplin automatizate, fără vreo intervenție manuală. Totuși, nu există o interfață între SIMF și sistemul de achiziții publice. Aceasta prezintă riscuri de creare a discrepanțelor de ex., în datele contractuale aprobate prin sistemul de achiziții publice și înregistrate în SIMF. Interfața între SIMF și sistemele de management financiar ale entităților bugetare („1C”), la fel, nu este automatizată. Pentru a solicita un ordin de plată, entitatea bugetară trebuie manual să descarce un fișier din „1C” și să-l încarce în SIMF. În timp ce un fișier este însoțit de semnătura digitală, nu există reconciliere automatizată între SIMF și „1C”.

104. O parte semnificativă a managementului financiar depinde de sistemele entităților bugetare, inclusiv de programul „1C”. Aproximativ 1.000 de entități bugetare utilizează programul „1C”, care are 16 module cu funcționalități critice de ex., prelucrarea salarizării, gestionarea contractelor, inclusiv autorizarea facturilor și a notelor de livrare, și contabilitatea de angajamente, care nu se poate face prin SIMF. Pentru „fonduri” și autoritățile la autogestiuune „1C” este utilizat și pentru pregătirea bugetului și a rapoartelor fiscale atât pe bază de numerar, cât și pentru angajamente, deoarece SIMF este utilizat numai pentru efectuarea plăților din CUT.



105. Controalele sistemelor de management financiar ale entităților bugetare sunt extrem de descentralizate și par a fi foarte slabe și ineficiente. Configurarea aplicației „1C” este gestionată exclusiv de CTIF, care asigură calitatea soft-ului. Cu toate acestea, controalele generale la nivel de aplicație și procese de lucru depind de fiecare entitate bugetară. Deși nu a existat niciun audit TI care să vizeze aplicația „1C”, rapoartele de audit privind rapoartele financiare ale entităților bugetare individuale relevă adesea discrepanțe în înregistrarea angajamentelor (de exemplu, activele financiare și nefinanciare). Aceasta implică puncte slabe în controalele sistemelor informaționale pentru „1C” efectuate de fiecare entitate. Structura descentralizată necesită, de asemenea, ca fiecare dintre cele 1.000 de entități să aibă servere separate și soft de gestionare a bazelor de date, care impun costuri TI ridicate pentru Bugetul de Stat. Deși copiile de siguranță ale bazelor de date sunt facilitate de CTIF, acestea sunt stocate local și, astfel, nesecurizate și predispuse la manipulări de date. În plus, există un număr mare de autorități bugetare și la autogestiune care utilizează alte sisteme (adică nu „1C”), a căror calitate nu este asigurată de CTIF. Raportul de audit (nr. 16-2017) a indicat faptul că, în cazul instituțiilor de sănătate, doar 43% folosesc „1C” și 37% folosesc un sistem bazat pe Excel, iar 21% nu au deloc un sistem de management financiar. Asigurarea securității și integrității

sistemelor de management financiar ale entităților bugetare necesită mutarea „1C” pe platforma centralizată unde serverele sunt administrate de CTIF și accesate de utilizatori prin intermediul internetului, în mod similar cu SIMF, și puse în aplicare la toate autoritățile și fondurile bugetare și la entitățile la autogestiune. CTIF consideră că dezvoltarea unei astfel de platforme centralizate este fezabilă din punct de vedere tehnic, dacă Guvernul va decide astfel. După cum se discută în alineatul următor, un audit TI ar putea fi efectuat pentru „1C” la entitățile majore, până când acestea vor fi mutate pe platforma centralizată.

B. Managementul Activelor și Pasivelor

I. Investițiile Publice

106. Investițiile publice tind să aibă riscuri înalte de nereguli și abateri. Un proiect de reparații capitale poate implica un număr mare de achiziții și poate necesita controale ale antreprenorilor mai mulți ani. Neregulile pot, în general, apărea din cauza lipsei de transparență în selectarea proiectelor, achizițiile necompetitive și netransparente, alocațiile bugetare imprevizibile și a inspecției slabe a lucrărilor executate de antreprenori.

107. În Republica Moldova, există un cadru de management al investițiilor publice, care, însă, nu acoperă toate proiectele capitale ale autorităților publice. Hotărârea de Guvern (nr. 1029-2013) și Ordinul MF (nr. 185-2015) oferă un cadru robust pentru evaluarea, selectarea și executarea „investițiilor capitale”. Acest cadru a inclus, însă, doar 16% din cheltuielile capitale totale ale autorităților publice, în 2018. În afara acestui cadru, 12% din cheltuielile capitale sunt pentru proiectele cu finanțare externă, care fac obiectul cadrului de guvernare aprobat cu partenerii de dezvoltare, și 37% sunt pentru proiectele autorităților locale, care sunt în special reparații capitale mici care nu necesită un management de proiecte complicat. Totuși, 35% rămase din cheltuielile capitale, care preponderent sunt finanțate din contul Programului „Drumuri bune pentru Moldova” sau prin intermediul „fondurilor” sau parteneriatelor public-private (PPP), se află în afara cadrului standard și, prin urmare, sunt mai vulnerabile la nereguli.

108. Câteva practici bune dezvoltate pentru Programul „Drumuri bune pentru Moldova” nu sunt incluse în cadrul juridic. Programul „Drumuri bune pentru Moldova” este un program de reparații capitale în masă a drumurilor primăriilor. Programul a început în 2018 și a continuat în 2019 și în 2020, dar nu este inclus în bugetul pentru 2021, ceea ce mărește alocările pentru alte domenii prioritare. Cu toate acestea, Programul „Drumuri bune pentru Moldova” a fost popular în rândul comunităților, iar un program similar ar putea fi reluat în viitor. În trecut, programele similare au descentralizat managementul proiectelor către primării, acestea neavând capacități ingineresti, fapt care a cauzat nereguli, după cum este menționat în raportul de audit (nr. 66-2017). Pe baza acestei experiențe, Programul „Drumuri bune pentru Moldova” a centralizat managementul de proiecte în Administrația de Stat a Drumurilor (ASD), care a dezvoltat câteva practici bune (Casetă 3). Cu toate acestea, Programul „Drumuri bune pentru Moldova” funcționează exclusiv anual, fără niciun document de program multianual. Aceste bune practici nu sunt codificate în nicio lege sau Hotărâre de Guvern. Ele pot fi subminate cu ușurință, dacă funcționari publici își vor dori acest lucru.

Caseta 3. Exemple de Bune Practici ale Programului „Drumuri Bune pentru Moldova”

- **Alocațiile pentru fiecare primărie se bazează pe reguli și implică puține ingerințe politice.** În 2018, fiecare primărie a primit suma de 1 milion de lei, care a fost ajustată în funcție de coeficienții populației. De exemplu, dacă populația este între 5.000 și 10.000, coeficientul este de 1,3 (adică 1,3 milioane de lei);
- **Selectarea unui proiect (adică tronsonul) se face cu recomandarea expertului ASD.** După 2019, atunci când Consiliul primăriei selectează un proiect, ASD oferă recomandări de specialitate cu privire la tronsoanele-candidați care pot genera beneficii bune în cadrul resursei alocate;
- **Pregătirea proiectelor și achizițiile sunt centralizate.** Inginerii ASD selectează proiectele de drumuri din 7 specificații standardizate, care sporesc credibilitatea costurilor. ASD este autoritatea contractantă pentru toate proiectele și își folosește expertiza pentru a pregăti documentele de licitație și pentru a evalua ofertele;
- **Implementarea proiectelor este, de asemenea, centralizată.** ASD și-a dislocat inginerii pe teren, în toate raioanele, care vizitează șantierele și supraveghează antreprenorii;
- **Transparența în implementarea proiectelor este asigurată prin publicarea rapoartelor detaliate ale proiectelor.** ASD a aprobat pe pagina sa web rapoarte detaliate care arată lungimea, costurile reale, costurile planificate și datele efective de demarare și finalizare a lucrărilor de construcție pentru fiecare din miile de tronsoane, împreună cu fotografii „înainte” și „după” construcție.

Sursă: Misiunea (întâlniri cu reprezentanții ASD și ai MEI).

109. În 2018 și 2019, Guvernul a efectuat, pe parcursul anului, modificări importante în bugetele Programului „Drumuri bune pentru Moldova”, care au creat riscuri înalte de nereguli. În 2018, bugetul inițial a alocat 1.2 miliarde de lei programului, dar Guvernul a redus bugetul cu 300 de milioane pe parcursul anului. Deoarece lucrările fuseseră deja contractate, ASR le-a solicitat antreprenorilor să finalizeze lucrările, amânând plățile până în anul următor. Aceasta a dus la plăți de 288 de milioane de lei amânate până în 2019. În 2019, buget inițial a alocat 950 de milioane de lei, dar Guvernul de atunci a majorat alocațiile la 1,7 miliarde de lei în martie. ASD a desfășurat achiziții pe această bază. În septembrie, următorul Guvern a redus alocațiile până la 671 de milioane de lei. Aceasta a creat confuzii semnificative în procedurile de achiziții. În anul respectiv, 55 din 122 licitațiile ASD au fost anulate sau au fost nereușite. Aceste modificări bugetare, din 2018 și 2019, par să fi fost mai degrabă motivate politic și nu de situația economică. În timp ce misiunile de audit extern nu sunt încă efectuate pentru program, aceste modificări bugetare sunt susceptibile de a provoca nereguli în achiziții și de a afecta calitatea construcțiilor, chiar și cu bunele practici la nivel tehnic. Când un program similar va fi reluat în viitor, va fi important de a stabili o predictabilitate mai mare în felul în care programul va continua și de a îmbunătăți credibilitatea alocațiilor în bugetul inițial.

110. Proiectele de reparații capitale finanțate din FEN au avut un nivel neobișnuit de înalt de nereguli. În 2018, aproximativ 14% din cheltuielile capitale au fost efectuate prin intermediul a 3 fonduri (Fondul Rutier, FNDR și FEN). FEN finanțează în jur de 300 de milioane lei pentru proiectele de aprovizionare cu apă și canalizare în fiecare an. Proiectele sale sunt selectate de Consiliul de Administrare condus de Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediu (MADRM) și include reprezentanți ai diferitelor ministere și ai unui ONG. Evaluarea proiectelor și achitarea plăților către autoritățile locale (care fac plăți către antreprenori) sunt efectuate de o direcție a MADRM (Serviciul FEN). Raportul de audit (nr. 39-2018) a arătat că

aproape toate cele 31 de proiecte (534 milioane lei), supuse auditului, aveau nereguli, de la selectarea proiectelor și până la implementare (Caseta 4).

Caseta 4. Exemple de Nereguli în Proiectele Finanțate din Fondul Ecologic Național

- **Procesul de selecție a proiectelor nu este transparent.** Consiliul de Administrație selectează, de obicei, proiectele numai pe baza unei liste de proiecte prezentate de Serviciul FEN. Deși legea impune avizele experților cu privire la selectarea proiectelor, opiniile negative ale acestora nu sunt deseori prezentate Consiliului de Administrație, atunci când acesta ia decizii. Drept urmare, la selectarea unui proiect în satul Băcioi, a fost ignorată opinia negativă a experților, potrivit căreia este necorespunzătoare construcția unei stații de epurare la 5 km distanță de o altă stație de epurare;
- **Neregulile privind achizițiile publice ridică o suspiciune cu privire la practicile necompetitive.** În 27 din 31 de proiecte supuse auditului, ofertanții nu au fost informați cu privire la rezultatele licitației. În 17 proiecte, declarațiile de confidențialitate și imparțialitate lipseau; iar 4 proiecte nu aveau Procesele Verbale de evaluare. Aceste nereguli au ridicat suspiciunea că există practici necompetitive în achiziții, dat fiind că 5 contractori au câștigat 85% din licitații. Raportul de audit din 2013 a arătat, de asemenea, că reprezentantul unui ONG în Consiliul de Administrație a avut relații de afaceri cu acești contractanți și că a avut, astfel, un conflict de interese grav;
- **Lucrările de construcție deseori nu sunt verificate de inspectorii pentru lucrările publice.** Deși legea, în principiu, prevede inspecția lucrărilor publice de către Agenția de Supraveghere Tehnică înainte de efectuarea plăților către antreprenori, această cerință nu a fost respectată de mai multe proiecte finanțate de Fondul Ecologic Național. Drept urmare, unii antreprenori au fost plătiți fără să fi finalizat lucrările sau au fost plătiți în exces prin umflarea costurilor sau au fost plătiți pentru o calitate nesatisfăcătoare a lucrărilor de construcție. În cazul unui proiect în satul Gălești, un antreprenor nu a instalat un cămin de vizitare pe rețelele de canalizare, care au fost îngropate sub noroi. Curtea de Conturi a depus câteva dosare la Procuratură pentru ancheta penală.

Sursă: Misiunea s-a bazat pe rapoartele de audit.

111. Managementul descentralizat al proiectelor pentru FEN nu pare sustenabil. FEN doar oferă finanțare proiectelor. Pregătirea, achizițiile și implementarea proiectelor sunt toate realizate individual de primării, care nu au capacități ingineresti pentru a asigura o proiectare și executare adecvată. Serviciul FEN are doar 10 angajați, dintre care doar câțiva sunt ingineri. Ei nu pot efectua vizite la toate șantierele, dar verifică calitatea lucrărilor publice mai ales prin examinarea documentelor. Cu toate acestea, zeci de proiecte noi au fost aprobate în fiecare an. Drept urmare, peste 200 de proiecte sunt „în derulare”, în unele cazuri din 2012. Această situație este în contrast cu proiectele FNDR, care are niveluri mult mai mici de nereguli conform raportului de audit (nr. 65-2019). Managementul proiectelor FNDR este centralizat în 3 Agenții de Dezvoltare Regională (ADR), care au în jur de 100 de angajați. După cum se planifică într-un proiect de regulament, o opțiune bună ar fi crearea unei agenții noi care să centralizeze managementul proiectelor FEN cu capacități semnificativ sporite. De asemenea, se planifică instituirea unui „Consiliu Național” la nivel înalt compus din miniștrii relevanți și persoanele responsabile cu luarea deciziilor privind alocarea resurselor pentru proiectele diverselor fonduri, inclusiv cele ale FNDR, FEN și ale Fondului Rutier. Crearea unui astfel de consiliu poate avea un impact pozitiv asupra transparenței în selectarea proiectelor și a regularității achizițiilor. În orice caz, proiectele existente ale FEN, care sunt în derulare o perioadă îndelungată, ar trebui re-evaluate pentru a determina dacă ar trebui stopate sau domeniul lor de aplicare ar trebui limitat.

112. PPP-urile au fost o altă sursă de nereguli în investițiile publice din Republica Moldova. Și anume, investițiile anuale realizate prin PPP s-au ridicat la câteva sute de milioane de lei, la același nivel cu cheltuielile FEN. Majoritatea investițiilor sunt legate de Proiectul Aeroportul Internațional Chișinău, care a primit aproximativ 1,5 miliarde de lei investiții începând cu anul 2014. Puține PPP în Republica Moldova necesită plăți de la buget, deoarece acestea sunt, de obicei, finanțate din tarife. Au fost depistate niveluri ridicate de nereguli în cele mai mari 3 proiecte PPP atât la nivel central, cât și la nivel local (Caseta 5). Aceste nereguli indică mai degrabă posibilitatea că partenerul privat a ascuns veniturile din tarife și fraudează activele statului, provocând pierderi de venituri pentru buget.

Caseta 5. Exemple de Nereguli în PPP-uri

- **Proiectul Aeroportului Internațional Chișinău (investiție planificată: 5 miliarde de lei).** Conform raportului de audit (nr. 1-2020), partenerul privat a fost selectat printr-un proces de achiziție necompetitiv. Licitația a fost efectuată doar prin invitație, ceea ce exclude concurenții internaționali importanți (cum ar fi Turkish TAV). O asociație de companii ruse a fost selectată în cadrul procedurii de achiziție la care a participat un singur ofertant, întrucât celălalt ofertant a fost descalificat. Această asociație a perceput tarife aeroportuare scumpe fără aprobarea instituției de stabilire a tarifelor (Autoritatea Aviației Civile) și a acordat 1,7 miliarde de lei, fără dobândă, altor persoane, care erau mai mari decât investițiile pe care le-a efectuat. Un caz de spălare a banilor a fost depus la autoritatea de aplicare a legii pentru urmărire penală. Asociația a refuzat, de asemenea, inspecțiile lucrărilor publice care au încercat să verifice valoarea și calitatea investițiilor sale;
- **Proiectul „Gărilor și stațiile auto” (investiție planificată: 200 de milioane de lei).** Acest proiect reabilitează gările auto ale ÎS „Gărilor și Stațiile Auto”. Conform raportului de audit (nr. 69-2019), procesul de selecție a proiectului nu a fost transparent. Studiile de fezabilitate par să fi fost elaborate de ÎS. APP a solicitat Inspecției Financiare să efectueze controlul structurii de costuri neclară a ÎS, dar studiile de fezabilitate au fost aprobate de APP doar cu 5 zile înainte de încheierea controlului financiar. Documentele de licitație, de asemenea, par să fi fost elaborate de ÎS și au fost aprobate de Comisia de selecție doar într-o zi. A fost selectată o asociație formată din două companii în cadrul procedurii de achiziție la care a participat un ofertant. După atribuirea contractului, o companie a părăsit asociația fără aprobarea Comisiei de Monitorizare și investiția a fost amânată;
- **Proiectul Uzinei de tratare a deșeurilor solide din municipiului Bălți (investiție planificată: 464 milioane lei).** Acesta ar fi fost cel mai mare proiect PPP la nivel local dacă era implementat. În timp ce misiunile de audit extern nu sunt încă efectuate, misiunea a fost informată că există nereguli în selecția, achizițiile și implementarea proiectului. Municipalitatea a refuzat participarea APP în componența Comisiei de selecție. Se presupune că a fost selectată o companie românească, chiar dacă a existat un alt ofertant care a oferit condiții mai favorabile; și percepea tarife mari în timp ce nu îndeplinea specificațiile. Curtea Supremă a anulat concesiunea (nr. 3rh-101/14), dar, în același an, municipalitatea a reselectat aceeași companie pentru același proiect. Municipalitatea a refuzat participarea APP în componența Comisiei de Monitorizare și nu i-a furnizat informații, încălcând legea. În cele din urmă, proiectul a fost stopat, fără a fi efectuată vreă investiție.

Sursă: Misiunea s-a bazat pe rapoartele de audit.

113. Este necesară eliminarea părților slabe ale cadrului juridic aferent PPP pentru a preveni neregulile. Ca răspuns la aceste rapoarte de audit, Agenția Proprietății Publice (APP), care aprobă studiile de fezabilitate și participă în cadrul Comisiilor de selectare și monitorizare, pregătește amendamente la Legea PPP (nr. 179-2008). Pentru a preveni neregulile în cadrul PPP, trebuie corectate următoarele părți slabe în cadrul juridic actual:

- Studiile de fezabilitate nu ar trebui aprobate înainte de finalizarea examinării de către Agenția pentru Supraveghere Tehnică și, în cazul PPP-urilor aferente ÎS, a inspecțiilor financiare efectuate de către Inspekția Financiară;
- Documentele de licitație („documentația standart”) și contractele cu privire la PPP ar trebui publicate pe pagina web a APP, pentru a atinge cel puțin același nivel de transparență ca în achizițiile publice;
- Este necesar de interzis Cazul unicului ofertant pentru selectarea partenerului privat;
- Garanțiile de performanță de la bănci ar trebui să devină obligatorii. În Proiectul Aerportul Internațional Chișinău, garanțiile de performanță au fost eliberate de o companie de asigurări, care a refuzat să plătească desbăgubiri pentru comportamentul necorespunzător al partenerului privat;
- Este necesar de introdus sancțiuni stricte pentru încălcarea legii. Încălcarea, de ex., a Legii PPP, a Codului în Construcții și a Legii privind combaterea și prevenirea spălării banilor trebuie să atragă anularea procesului de selectare, rezilierea contractelor PPP și compensații financiare.

II. Gestionarea Lichidităților și a Datoriei de Stat

114. Protejarea banilor publici necesită controale ale lichidităților și operațiunilor de finanțare. Consolidarea soldurilor bancare în CUT este cheia prevenirii neregulilor. În general, operațiunile de finanțare sunt tratate în afara cadrului de gestiune a veniturilor sau de control al cheltuielilor și necesită controale centrale puternice. Programele de împrumuturi și de garantare pentru sectorul privat necesită un management al riscurilor de credit, transparent și robust, pentru a preveni abuzurile din partea băncilor comerciale, în deosebi, atunci când acestea se confruntă cu probleme financiare.

115. Există controale puternice asupra lichidităților autorităților publice prin intermediul CUT. Majoritatea lichidităților sunt consolidate în CUT, care acoperă toate autoritățile bugetare la nivel central și local.¹⁰¹ În cazul „fondurilor”, entitățile care gestionează fondurile (de exemplu, ADR pentru FNDR) deseori au conturi în bănci comerciale pentru care sunt plătite costurile operaționale ale entităților (de ex., salarii), dar plățile din fonduri (de ex., plăți către antreprenori) sunt efectuate prin CUT. În cazul autorităților la autogestiune, acestea pot avea conturi în bănci comerciale, în care sunt depuse veniturile proprii, dar cheltuielile finanțate din subvențiile de la Bugetul de Stat și fonduri sunt plătite din CUT. De exemplu, spitalele primesc venituri din Fondurile de asigurări obligatorii de asistență medicală și fac plăți

¹⁰¹ În 2017, a fost creată „rezerva de lichidități” prin depunerea veniturilor din obligațiunile de stat emise în depozitele la termen la BNM. Depozitele la termen sunt remunerate de BNM la media ponderată a randamentelor obligațiunilor de stat. Deși rezerva de lichidități este deținută în afara CUT, soldul acesteia a fost redus de la 610 milioane de lei, în 2018, la 258 milioane de lei, în 2019, și se așteaptă să fie redus în continuare în 2020, deoarece obligațiunile de stat emise pentru crearea rezervei de lichiditate sunt răscumpărate.

către CAPCS prin intermediul CUT. Deși conturile bancare pentru proiectele finanțate din fonduri externe sunt în afara CUT, ele sunt deținute în BNM și controlate de Trezoreria de Stat.

116. Există un cadru robust pentru gestionarea datoriei publice. Legea cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat (nr. 419-2006) stabilește singurul rol al MF de a împrumuta și de a oferi garanții și împrumuturi în numele autorităților centrale. Nicio altă autoritate publică centrală nu are voie să împrumute sau să ofere garanții sau împrumuturi. Legea privind finanțele publice locale (nr. 397-2003) permite autorităților locale să împrumute numai în limita datoriei (20% din venituri, cu excepția transferurilor cu destinație specială), care este supusă monitorizării de către MF. Datele privind datoria de stat, garanțiile și împrumuturile sunt publicate lunar pe pagina web a MF. Un raport anual privind datoria sectorului public, inclusiv datoria autorităților locale și a întreprinderilor publice, este, de asemenea, publicat pe pagina web a MF.

117. Transparența riscurilor de creditare ale programelor de împrumut și garantare trebuie consolidată. La sfârșitul lunii iulie 2020, toate garanțiile de stat restante (1.1 miliarde lei) proveneau din programul de garantare ipotecară („Prima Casă”), care a început în 2018. Asigurarea creditului pentru acest program este realizată de Organizația pentru Dezvoltarea Întreprinderilor Mici și Mijlocii (ODIMM), care este o instituție subordonată Ministerului Economiei și Infrastructurii (MEI), sub supravegherea MF. O mare parte din recreditarea de stat restantă (2.215 milioane lei până la sfârșitul lunii iunie 2020) provine, de asemenea, din programele de împrumuturi pentru sectorul privat, în principal fermieri, administrate de Oficiul de Gestionare a Programelor de Asistență Externă al MF. În aceste programe de împrumut, instituțiile financiare își asumă riscurile de credit în cazul neîndeplinirii obligațiilor debitorilor din sectorul privat, deși Guvernul suportă în continuare riscuri de credit în cazul neîndeplinirii obligațiilor instituțiilor financiare. Aceste programe de împrumut și garanție percep dobânzi și comisioane și au politici de creditare conservatoare.¹⁰² Pentru a acoperi riscul de nerambursare, programele de împrumut au acumulat 40 de milioane lei din rezerve la contul BNM, iar Programul Prima Casă are provizioane în Bugetul de Stat pe baza ratelor nerambursării estimate. Cu toate acestea, monitorizarea riscului de credit al portofoliilor existente se limitează la performanța și incapacitatea de rambursare a împrumuturilor aferente și nu identifică schimbările survenite în ratingurile de credit ale debitorilor sau valoarea locuințelor și sumelor principale. Nu există un raport publicat care să prezinte ratele creditelor neperformante sau volumul riscurilor de creditare în aceste portofolii de credite. Pregătirea unui astfel de raport va necesita cel mai probabil informații substanțiale de la BNM și instituțiile financiare.

III. Gestiunea Terenurilor Proprietate Publică

118. Transparența și controlul asupra terenurilor proprietate publică sunt cheia prevenirii gestiunii prejudiciabile a activelor statului. În general, infrastructura și terenurile constituie o mare parte din activele statului. În Republica Moldova, în timp ce infrastructura este

¹⁰² De exemplu, Programul „Prima Casă” garantează doar 50% din suma principală a creditului ipotecar de până la 1 milion de lei și impune raportul datorie-venit și împrumut-valoare de 50% și, respectiv, 95%.

în controlul agențiilor centrale, precum ASD pentru drumuri, gestiunea terenurilor este mai fragmentată și mai puțin transparentă. Pentru a depista și preveni abuzurile legate de terenurile statului, este necesară înregistrarea lor completă prin intermediul exercițiilor de delimitare (adică măsurătorile terenurilor pentru a le determina hotarele). O atenție specială ar trebui acordată controalelor asupra arendei terenurilor, care deseori este folosită pentru eludarea unui proces de privatizare ordonat.

119. Înregistrarea terenurilor proprietate publică a fost incompletă în Republica

Moldova. Privatizarea și înregistrarea în masă a terenurilor, pentru a stabili proprietatea privată a acestora, au fost efectuate în anii 1998-2006. Totuși, privatizarea unor terenuri agricole nu a fost finalizată în această perioadă. Drept urmare, autoritățile centrale și locale încă dețin 43,8 % din terenurile țării, care includ nu doar terenuri destinate resurselor naturale și infrastructurii, ci și utilizării în scop agricol și locativ. Conform raportului de audit (nr. 2-2018), aproximativ 1 milion de ha de terenuri, care constituie o treime din suprafața țării, rămân neînregistrate. Terenurile proprietate publică pot include o mare parte din aceste terenuri neînregistrate. Mai mult, informațiile din Registrul bunurilor imobile (RBI) sunt inexacte, în special pentru terenurile deținute de autoritățile locale. Raportul de audit menționat constată că mii de terenuri sunt înregistrate fără informații despre delimitare sau scopul utilizării, în unele primării. În cazul mun. Chișinău, au existat 2.200 ha de terenuri cu discrepanțe în proprietatea terenului raportate de Consiliul Municipal și Primărie. Au existat câteva litigii între autoritățile centrale și locale legate de proprietatea terenurilor, parțial pentru că RBI a început să identifice proprietatea lor abia în 2007.

120. Guvernul a inițiat exercițiul de delimitare în masă, care încă nu a fost susținut de registre coerente.

Cu sprijinul unui partener de dezvoltare, Guvernul a aprobat Programul de stat pentru delimitarea bunurilor imobile, inclusiv a terenurilor proprietate publică, pentru anii 2019-2023, în care atât autoritățile publice centrale, cât și cele locale, efectuează delimitarea în masă a terenurilor și actualizează și finalizează înregistrarea terenurilor. Noua Lege privind delimitarea proprietății publice (nr. 29-2018) a fost aprobată în 2018 pentru a stabili rolurile pe care APP și le asumă în această inițiativă. Deși Hotărârea de Guvern (nr. 63-2019) standardizează rezultatele delimitării, rămân riscuri de discrepanțe de date în absența unei legături între (i) RBI (menținut de ASP) și efectuarea înregistrărilor cadastrale și înregistrarea drepturilor și obligațiilor asupra bunurilor imobile), (ii) înregistrările privind utilizarea terenurilor (menținută de Agenția pentru Relații Funciare și Cadastru (ARFC) și (iii) Registrul patrimoniului public (menținut de APP și înregistrarea dreptului de proprietate și a valorii proprietății publice). Deoarece înregistrările privind utilizarea terenurilor sunt actualizate pe baza rapoartelor anuale primite de la autoritățile locale, și nu în baza măsurătorilor efective, deseori acestea nu sunt precise. Deși APP primește rezultatele exercițiului de delimitare și are acces la RBI, Registrul patrimoniului public conține informații mai ample și mai detaliate, care sunt actualizate anual pe baza rapoartelor prezentate de fiecare entitate, și nu pe baza măsurătorilor cadastrale.

121. Arenda terenurilor autorităților publice locale a fost extrem de vulnerabilă la nereguli și a cauzat pierderi considerabile de venituri. Conform raportului de audit menționat,

pierderile de venituri rezultate din nereguli și ineficiențe în arenda terenurilor autorităților publice locale au constituit 3,6 miliarde de lei, în 2018 (1,9% din PIB). Aceasta înseamnă că veniturile proprii ale autorităților locale (4,3 miliarde de lei, în 2018, cu excepția transferurilor de la Bugetul de Stat) ar fi fost dublate fără aceste arende ilegale. Cele mai multe dintre acestea au fost „arendă pentru construcții” în care un locatar construiește o clădire pe terenul autorităților publice. Deși acest tip de arendă nu este interzis de lege, acest lucru determină efectiv eludarea procesului de privatizare, întrucât autoritatea publică nu poate folosi terenul în niciun alt scop, odată ce construcția este finalizată. În acest tip de arendă, valoarea curentă a chiriilor totale este deseori mult mai mică decât prețurile de piață pe care le-ar obține autoritățile publice, dacă terenurile ar fi scoase la licitație.

Raportul de audit a constatat numeroase nereguli în acest tip de arendă (Caseta 6).

Caseta 6. Exemple de Nereguli în Arenda Terenurilor Autorităților Publice

- Mai multe contracte de arendă nu se bazează pe contracte scrise sau contractele nu specifică suma chiriilor;
- Mai multe contracte de arendă nu au fost reînnoite în momentul expirării, dar locatarii au continuat să folosească terenurile gratuit;
- Locatarii au folosit gratuit terenurile pentru o perioadă lungă de timp prin intermediul unui proces de privatizare ilegală, în care terenurile au fost privatizate fără aprobarea Consiliului local și nu s-a plătit niciun venit din procedura de vânzare până când contractul de privatizare nu a fost anulat definitiv;
- Terenurile au fost închiriate ca terenuri agricole, deși erau de fapt bazine de apă care ar fi permis primăriilor să perceapă taxe de pescuit considerabile;
- Au existat cazuri de „construcție abuzivă” în care un locatar a construit edificii neîntemeiat (de exemplu, un gard) pentru a stabili dreptul de a folosi un teren public, ceea ce a fost mai departe consolidat prin vânzarea construcției unor persoane aparent neafiliate;
- Terenurile arendate au fost revândute ilegal către mai multe persoane aparent neafiliate, care au dobândit dreptul de proprietate prin principiul de „cumpărător nevinovat”;
- Terenurile au fost arendate pentru o concesiune ilegală, în care un locatar a promis să construiască un edificiu cultural pentru copii, dar, în schimb, a construit spații comerciale;
- Terenurile au fost arendate pentru a construi doar o gheretă temporară, dar locatarul a construit o clădire permanentă, iar primăria, în loc să anuleze contractul de arendă sau să aplice o sancțiune, a închiriat terenuri suplimentare pentru a contribui la construcțiile locatarului.

Sursa: Misiunea s-a bazat pe Raportul de audit (nr. 2-2018).

122. Este necesară monitorizarea de către APP pentru a spori transparența în arendarea terenurilor autorităților locale. Arenda terenurilor autorităților publice centrale este centralizată în cadrul APP, care, în caz de arendă pentru construcții, examinează cererea prin procedura definită în Hotărârea de Guvern (nr. 1428-2008). În cazul privatizării, transferul dreptului de proprietate este vizibil, în cele din urmă, prin intermediul RBI. Totuși, nu există o astfel de monitorizare sau înregistrare centrală a terenurilor autorităților locale. Deși contractele de arendă încheiate pe o perioadă mai mare de 3-5 ani sunt înregistrate în RBI, nu există un registru al contractelor de arendă încheiate pe o perioadă mai mică. Primăriile nu publică informații sau rapoarte privind arenda terenurilor lor. Primăria mun. Chișinău, care are în proprietate terenuri de o valoare mare de piață, folosește pentru gestiunea arendelor un sistem TI

învechit, care nu a fost actualizat din 2004. Este posibil ca alte primării să nu aibă niciun sistem TI pentru gestionarea arendelor. În absența unui sistem de evidență, primăriile nu reușesc deseori să întreprindă acțiuni legale împotriva comportamentelor abuzive ale locatarilor până când este prea târziu. Deși este important de îmbunătățit capacitatea și sistemul autorităților locale de gestionare a contractelor dearendă, aceasta poate necesita acțiuni pe termen lung, inclusiv progrese în delimitarea în masă. Pe termen scurt, modificarea Legii cu privire la prețurile normative și modul de vânzare-cumpărare a pământului (nr. 1308-1997), care impune vânzarea și arendarea anumitor terenuri publice la prețurile stabilite în lege, ar fi utilă pentru discourajarea practicilor ilegale, întrucât astfel de prețuri statutare sunt mult mai mici decât valoarea de piață.

C. Rapoartele Fiscale și Auditul Fiscal

I. *Rapoartele Fiscale*

123. Rapoartele fiscale cuprinzătoare sunt esențiale pentru transparență. Așa cum se menționează în Codul Transparenței Fiscale al FMI, rapoartele fiscale ar trebui să consolideze toate entitățile din sectorul public și să raporteze fiecare subsector conform standardelor internaționale. Acest lucru înseamnă că, atunci când o entitate din sectorul public primește transferuri de la Bugetul de Stat, rapoartele fiscale trebuie să arate nu numai suma totală a transferurilor ci și o repartizare a cheltuielilor entității.

124. Rapoartele fiscale ale Republicii Moldova se referă în mod complet la autoritățile bugetare, dar nu consolidează toate autoritățile la autogestiune. MF publică, pe pagina sa web, un raport lunar privind „Bugetul Public Național”, care consolidează toate Bugetele de Stat și bugetele locale și bugetele Fondurilor de asigurări sociale de stat și asigurări obligatorii de asistență medicală cu o repartizare pentru fiecare subsector. Celelalte fonduri (precum: FNDAMR, FVV, FNDR, FEN și Fondul Rutier) sunt, de asemenea, consolidate ca parte a conturilor ministerelor de resort. Totuși, mai multe autorități la autogestiune nu sunt consolidate în acest raport. De exemplu, nu există o repartizare a cheltuielilor spitalelor finanțate prin transferuri din Fondurile de asigurări obligatorii de asistență medicală, care sunt prezentate într-o singură linie (bunuri și servicii).

125. Nu există un raport fiscal care să consolideze întreprinderile publice.¹⁰³ Deși o declarație privind riscurile fiscale, aprobată ca parte a documentației bugetare, prezintă informațiile financiare sintetizate ale întreprinderilor publice, scopul său este limitat la analiza riscurilor fiscale și include doar principalele întreprinderi publice deținute de autoritățile centrale.

126. Este necesar de stabilit mai întâi un cadru unic pentru raportarea fiscală a autorităților la autogestiune. În prezent, nu există un plan de conturi comun sau o politică contabilă comună pentru autoritățile la autogestiune. Acestea nu sunt obligate să utilizeze planurile de conturi ale bugetului autorităților specificate în Ordinul MF (nr. 208-2015).

¹⁰³ Întreprinderea publică este o entitate care este un producător de pe piață și este controlat de administrația publică sau de o altă întreprindere publică, după cum este definit în Manualul de statistici ale finanțelor publice 2014.

Consolidarea autorităților la autogestiune în raportul Bugetului Public Național necesită centralizarea platformei „1C” și, astfel, este nevoie de un termen mediu sau lung. Pentru a se pregăti pentru continuarea reformei, ar trebui stabilit un cadru unic pentru planul de conturi și standardele contabile armonizate ale autorităților la autogestiune.

II. *Auditul intern și auditul extern*

127. Auditul intern și auditul extern sunt hotărâtoare pentru depistarea și eliminarea neregulilor. În conformitate cu „Ghidul pentru auditul prevenirii corupției” al INTOSAI, instituția supremă de audit identifică neregulile în cadrul auditului curent și îmbunătățește metodele și instrumentele de combatere a corupției prin: efectuarea eficientă a auditului financiar anual obligatoriu, inclusiv evaluarea fiabilității controalelor interne; prezentarea recomandărilor pentru eliminarea deficiențelor identificate, publicarea rezultatelor auditului în timp util și în mod transparent; informarea organelor de anchetă și control al integrității cu privire la suspiciunile de fraudă și corupție; instruirea anuală a personalului în domeniul integrității și luptei împotriva corupției; implementarea sistemului de colectare a reclamațiilor prin intermediul liniei telefonice de asistență (linie fierbinte) și a tehnologiilor internet (pagina web oficială și e-mail) care asigură anonimatul semnalelor de alarmă; participarea auditorilor, în calitate de experți, la procedurile penale pornite pe baza materialelor de audit. În timp ce controalele financiare interne vizează atingerea unor obiective mai ample de economie, eficiență și eficacitate, legalitatea și conformitatea generală a activităților entităților publice sunt parte integrantă a acestui audit și trebuie evaluate în mod obiectiv de către auditorii interni.

128. Un cadru comprehensiv pentru auditul intern există în cadrul autorităților publice. Începând cu anul 2006, au fost întreprinse eforturi semnificative pentru a dezvolta cadrul de audit intern. Legea privind controlul financiar public intern (CFPI) (nr. 229-2010) se aplică autorităților administrației publice centrale și locale, instituțiilor publice, precum și autorităților / instituțiilor autonome care gestionează mijloacele Bugetului Public Național și obligă toate ministerele, Compania Națională de Asigurări în Medicină, Casa Națională de Asigurări Sociale și autoritățile publice locale de nivelul al doilea să creeze Subdiviziunea de Audit Intern (SAI) și definește funcțiile și independența acesteia. Direcția CFPI a MF este unitate centrală de armonizare, care a elaborat o serie de ordine ministeriale și manuale pentru a pune în aplicare Legea CFPI și publică un raport anual privind activitatea auditorilor interni. Instruirea auditorilor interni este realizată de MF cu sprijinul CTIF. Funcțiile de audit intern sunt complementate de Inspekția Financiară, care este o instituție subordonată a MF și care se axează pe inspekțiile de conformare.

129. Resursele disponibile pentru auditul intern sunt limitate, dar recomandările auditului intern sunt implementate în mod activ. În 2019, existau 111 SAI în total. În timp ce, la nivel central, toate ministerele au SAI, la nivel local, doar 31 din aproximativ 900 de primării au SAI. Deoarece 69 SAI au doar o funcție de personal, doar 221 de funcții de auditor intern sunt suplinite, 99 (45%) de funcții fiind în continuare vacante. Din cauza numărului mare de locuri vacante, doar 65 SAI activează și au efectuat 218 de misiuni de audit în 2019. Deși numărul misiunilor de audit este mic, recomandările auditului intern sunt relativ bine implementate și

respectate de conducerea entităților. În 2019, 93% din recomandări au fost acceptate de conducere și 61% au fost implementate în intervalul de timp recomandat de auditorii interni. Rapoartele de audit intern, în general, nu sunt publicate.

130. Există unele opțiuni de îmbunătățire în continuare a calității auditului intern și a utilizării eficiente a resurselor limitate. Direcția CFPI a MF planifică să organizeze auditul orizontal, în cadrul căruia SAI din diferite entități vor efectua auditul pe aceeași tematică, care este de importanță națională. Deoarece auditul orizontal va fi efectuat în conformitate cu metodele și modelele comune stabilite de MF, acest lucru le va oferi posibilitatea auditorilor interni de a însuși tehnicile de audit. În plus, rezultatele auditului intern sunt, de regulă, prezentate doar conducerii entităților și MF primește doar un raport privind activitățile auditorilor interni (de ex., numărul de misiuni de audit etc.). În cazul auditului orizontal, constatările misiunii de audit sunt prezentate MF și astfel ajută la evaluarea capacității SAI, care pot fi incorporate în programele de instruire. Pentru a spori eficiența în utilizarea resurselor, există argumente în favoarea concentrării auditorilor interni la nivel ministerial. În cazul MADRM, SAI a ministerului are doar 2 auditori interni care trebuie să efectueze auditul atât al ministerului, cât și al diverselor fonduri, în timp ce alți 7 auditori interni sunt „împrăștiați” în instituțiile din subordine, care au activități mai simple. O astfel de concentrare a resurselor ar permite efectuarea unor misiuni de audit aprofundate în domeniile cu risc înalt.

131. Curtea de Conturi independentă efectuează auditul extern de calitate înaltă pentru probleme de conformitate. Legea cu privire la Curtea de Conturi (nr. 260-2017) asigura independența instituțională a Curții de Conturi, care prezintă rapoarte direct Parlamentului. Independența financiară a fost, de asemenea, consolidată prin amendamentele la Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale (nr. 181-2014) în 2018.¹⁰⁴ Suplimentar la auditul anual al Bugetului de Stat și al Fondurilor de asigurări sociale și asigurări obligatorii de asistență medicală, Curtea de Conturi a aprobat, în 2019, peste 50 de rapoarte de audit, multe dintre care acoperă probleme de conformitate. După cum este menționat în alte secțiuni ale prezentului raport, aceste rapoarte de audit au arătat nereguli considerabile în diverse domenii ale MFP. În timp ce Curtea de Conturi nu are funcția de sancționare a neregulilor, aceasta a trimis 12 cauze autorităților de aplicare a legii pentru anchetă penală în 2019. Pentru a îmbunătăți în continuare calitatea auditului, Curtea de Conturi a implementat, în 2019, certificarea auditorilor publici pe baza a 168 de ore de instruire și evaluare a cunoștințelor. Introducerea unui sistem informațional („MKInsight”) va automatiza pregătirea tabelor financiare în rapoartele de audit și va spori eficiența activităților de audit.

132. Recomandările auditorilor externi sunt implementate în mod activ. Curtea de Conturi utilizează sistemul IT („Registrul misiunilor de audit”) pentru a monitoriza implementarea recomandărilor auditorilor. În 2019, Curtea de Conturi a emis 1.118 de recomandări de audit. La nivel central, 57% din recomandările de audit au fost implementate cel

¹⁰⁴ În cadrul procesului revizuit, proiectele de bugete ale autorităților bugetare independente, inclusiv ale Curții de Conturi, sunt înaintate Guvernului cu avizul consultativ al MF. Dezacordul între Guvern și instituția independentă va fi soluționat de Parlament.

puțin cu o anumită întârziere. Așa cum se menționează în alte secțiuni ale acestui raport, recomandările de audit motivează reformele în unele domenii. De exemplu, APP pregătește amendamente la Legea PPP ca urmare a auditului proiectelor PPP.

133. Curtea de Conturi ar putea continua să efectueze auditul în domenii de înaltă prioritate, inclusiv auditul TI. Pe lângă auditul anual obligatoriu al Bugetului de Stat, al 2 fonduri publice centrale și al ministerelor, Curtea de Conturi adoptă o abordare bazată pe riscuri față de planificarea misiunilor de audit. Se preconizează de efectuat misiuni de audit în unele domenii prioritare menționate în acest raport, precum Programul „Drumuri bune pentru Moldova” și achizițiile aferente pandemiei COVID-19, în viitorul apropiat. Curtea de Conturi, de asemenea, își consolidează capacitățile de audit, prin diversificarea instruirii angajaților cu responsabilități de audit. În prezent, 7% dintre auditori au studii în domeniul TI sau inginerie. Participarea personalului cu pregătire/expertiză în domenii tehnice la misiunile de audit de conformitate și audit de performanță este utilă pentru a examina de ex., dacă lucrările executate de antreprenori au respectat caietul de sarcini și dacă devizul estimativ nu a fost artificial mărit. În cadrul misiunilor de audit financiar, Curtea de Conturi evaluează sistemul informațional „1C” al entităților individuale. Sistemele informaționale pot fi, de asemenea, evaluate în cadrul auditului de performanță. Acest audit ar fi, de asemenea, util pentru a examina controlul proceselor de lucru în aceste entități de ex., privind aprobarea și înregistrarea facturilor și coerența datelor contractuale înregistrate în diferite sisteme. De exemplu, în absența unui sistem unic care ar urmări statutul fiecărui contract, datele din sistemul achizițiilor publice (obținute din baza de date „CONTRACTE ATRIBUITE” pe pagina web a AAP) include câteva contracte care au intrări cu valori negative. Astfel de înregistrări de date implică riscul divergențelor între datele contractuale înregistrate de ex., în sistemul de achiziții și programul „1C”.

Recomandări și Priorități

134. Vulnerabilitățile de guvernare în MFP tind să existe în domenii în afara cadrului de control al Bugetului de Stat. De exemplu, cheltuielile entităților bugetare și gestionarea resurselor de numerar sunt supuse unor controale și cerințe de raportare puternice. Punctele slabe de guvernare tind să fie centrate pe „fondurile” și programele în afara controlului și gestionării Bugetului de Stat obișnuit al activelor, altele decât resursele de numerar (cum ar fi terenurile). În timp ce multe fonduri și programe au un cadru de guvernare relativ puternic, unele fonduri și programe au avut un nivel ridicat de nereguli. Este necesar de extins cadrul de control asupra acestor fonduri și programe, pentru a aborda vulnerabilitățile de guvernare în MFP.

135. Următoarele sunt recomandările prioritare aferente MFP. Lista completă a recomandărilor este prezentată în Anexa I.

- 1) Crearea unei noi agenții care să centralizeze managementul proiectelor Fondului Ecologic Național cu capacități semnificativ sporite.
- 2) Modificarea Legii PPP pentru a consolida evaluarea și transparența proiectelor și pentru a introduce sancțiuni administrative stricte împotriva încălcării Legii PPP și a altor legi relevante.

- 3) Dezvoltarea interfețelor automatizate între RBI, înregistrările privind utilizarea terenurilor și registrul patrimoniului public și actualizarea celor 3 registre pe baza rezultatelor efective ale măsurătorilor prin intermediul exercițiului de delimitare în masă.

VI. GUVERNANȚA ÎN ÎNTREPRINDERILE DE STAT

A. Practicile Instituționale (Performanța, Cadrul Juridic și Agențiile de Gestione)

I. *Performanța Portofoliului Îs*

136. Preocupările în jurul guvernancei și corupției sunt mari în ÎS din Republica Moldova.

Un portofoliu ineficient al ÎS este o componentă mare a economiei naționale și un impediment pentru dezvoltarea sectorului privat. În timp ce ceea ce rămâne în mâinile Guvernului continuă să prezinte o performanță sub nivelul optim, privatizările care au avut loc de-a lungul anilor au lăsat dispute legale deschise întemeiate privind acuzațiile de corupție legate de interesele personale, ingerințele politice și practicile slabe de dezvoltare. Guvernul a inițiat un proces de reformă, cu adoptarea Legii 246 din 2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală (Legea ÎS), care este o parte hotărâtoare a realizărilor. Ar trebui să se facă mai mult pentru a continua și sprijini procesul reformei. O politică privind proprietatea (ownership) este în discuție și ar trebui sprijinită, deoarece va fi un instrument pentru o definiție mai bună a justificării proprietății statului, a divizării rolurilor (practicile instituționale) în cadrul Guvernului privind exercitarea drepturilor de proprietate și monitorizarea portofoliului și a practicilor de guvernare corporativă în ÎS.

137. Republica Moldova prezintă acum unul dintre cel mai mari sectoare de ÎS din regiune. ÎS sunt o componentă semnificativă (și ineficientă)¹⁰⁵ a sectorului public și activează într-un șir de sectoare cu poziții monopoliste și, în general, într-un număr de infrastructuri cheie (căile ferate) și utilități (energetic), pentru un număr total de 19 sectoare unde ÎS sunt prezente. Această prezență puternică a Guvernului pe piață este percepută ca subminând dezvoltarea sectorului privat și sufocând concurența.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Performanța portofoliului ÎS din Republica Moldova nu a ținut pasul cu sectorul privat. În comparație cu colegii privați, ÎS au un scor mic în ceea ce privește productivitatea muncii, eficiența și performanța generală. În plus, o componentă mare a portofoliului (mai mult de 50%) este de facto insolubilă, iar instanțele au numit deja administratori executivi pentru gestionarea procedurilor de insolvență.

¹⁰⁶ World Bank and UK fund for Governance Report on Governance of SOEs (2017), IMF SIP (2019).

- Cu privire la PIB, după forma de proprietate: **ponderea sectorului public în PIB**, în 2018, a constituit **14,4%**, din care administrația publică, sectorul apărare, sănătate, educație și asigurări sociale obligatorii - 7,4%, și **alte activități - 7,0%**.
- **Ponderea angajaților din sectorul public** în numărul total de angajați în economie, la sfârșitul anului 2019, a fost de **39,7%**, din care administrația publică, sectorul apărare, sănătate, educație și asigurare socială obligatorie - 22,3% și **alte activități - 17,4%**.
- Conform datelor din situațiile financiare pentru 2019 **pentru companiile din sectorul nefinanciar**: ponderea sectorului public **în valoarea activelor fixe** a fost de **32,6%**.

Sursă: Datele BNS

138. De la prăbușirea Uniunii Sovietice au avut loc mai multe privatizări, lăsând nerezolvate probleme juridice dubioase și complexe. Corupția ar fi afectat vânzarea activelor Statului de la prăbușirea Uniunii Sovietice. Mai multe rapoarte și investigații arată spre o gestionare necorespunzătoare a activelor, a bilanțurilor și manipulare a prețurilor înainte de vânzare și acuză companiile care cumpără de afiliere unor interese politice personale.

139. Se pare că punctele slabe în guvernanță și practicile de corupție stau la baza performanței actualului portofoliu de ÎS. ÎS continuă să sufere de ineficiențe mari din cauza nimirilor de către criteriile politice a consiliilor de administrație, tarifelor mici și a resurselor subvenționate, pe când ele ar trebui să fie profitabile (IMF 2019, World Bank 2019). ÎS locale/municipale (peste 400 de întreprinderi, peste 60 doar în Chișinău) par, de asemenea, să poarte povara unei gestionări necorespunzătoare, cu peste 70% din ÎS locale care se consideră a nu avea garanții pentru corupție și audit, și lipsa reglementărilor de implementare privind controalele interne reiterează în continuare principiile răspunderii introduse de Legea cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală.

140. Stabilitatea politică va fi esențială pentru continuarea reformelor în ÎS pe termen mediu. Reformele vor necesita un angajament îndelungat și vor trebui să varieze de la practicile instituționale și de proprietate până la guvernanța corporativă în ÎS, fără a pierde din vedere contextul local.

II. Cadrul Juridic și de Reglementare

141. Cadrul juridic al ÎS s-a transformat în ultimul deceniu. Din portofoliul actual de peste 200 de întreprinderi, doar 40 de întreprinderi (SA) au adoptat o formă corporativă în temeiul Legii societăților comerciale, în timp ce restul întreprinderilor activează acum în baza Legii 246 din 2017 (Legea ÎS) cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală. Legea ÎS încearcă să creeze un regim unic atât pentru întreprinderile de stat, cât și pentru cele municipale, privind procedura de înființare și înregistrare a întreprinderilor noi, criteriile de definire a componentei și utilizării activelor și cerințelor minime de capital, precum și procedurile de lichidare. De asemenea, descrie rolul și responsabilitățile fondatorului ÎS, ale Consiliului de Administrație, ale Comisiei de Cenzori și ale administratorului.

142. În timp ce domeniul de aplicare ale Legii ÎS pare adecvat, sunt necesare un număr de reglementări de suport pentru ca acesta să producă efecte. Legea nu îndeplinește un număr

de măsuri cu privire la guvernanta corporativă prin neautorizarea creării codului de guvernanta corporativă pentru ÎS, includerii directorilor independenți, creării comitetului de audit. În timp ce Legea ÎS prescrie necesitatea creării proceselor de control intern și audit intern pentru ÎS, definirea în continuare a acestor aspecte prin orientări secundare nu a avut loc.¹⁰⁷

143. Legea privind administrarea proprietății publice este, de asemenea, modificată. Se discută două modificări majore: modul în care sunt atribuite contractele de concesiune; și așa cum a fost sugerat de către Curtea de Conturi, procedura privind vânzarea activelor de stat și patrimoniul public. Având în vedere moștenirea lăsată de privatizările anterioare, va rămâne important de monitorizat modul în care aceste propuneri se vor defini.

III. Agențiile de Gestione

144. În timp ce Legea ÎS atribuie APP un rol mai mare de gestione a ÎS, ministerele de resort își mențin multe responsabilități, fapt care generează o practică instituțională fragmentată și vulnerabilități de guvernanta. MEI elaborează politicile pentru ÎS, la fel ca ministerele de resort, și APP pune în aplicare aceste politici și are un rol de coordonare între MEI și ministerele de resort. Referitor la supraveghere: APP joacă un rol important de supraveghere a activității ÎS, la fel ca MF, prin intermediul departmentului său de monitorizare financiară.¹⁰⁸ În plus, Legea contabilității nr. 113 din 2007 a introdus Serviciul de Stat al situațiilor financiare (SSSF), responsabil cu colectarea și analiza rapoartelor financiare ale ÎS și prezentarea lor MF și APP. Prin Hotărârea de Guvern nr. 935/2018, SSFS face acum parte din Biroul Național de Statistică (BNS). Împărțirea rolurilor de supraveghere între ministerul de resort, MF, MEI, APP și SSFS poate estompa responsabilitățile cu privire la cine din partea Guvernului este responsabil în cele din urmă pentru precizia informațiilor financiare ale ÎS. Referitor la responsabilitate (numirea membrilor în Consiliul de Administrație), în timp ce MF a creat un grup de lucru care respectă un set specific de criterii pentru selectarea membrilor *ex-officio*, care vor face parte din consiliile de administrație, rămâne neclar modul în care APP, ME și ministerele de resort își selectează reprezentanții. În rezultatul acestor suprapuneri în supravegherea funcțională și proprietate (ownership), consiliile de administrație ale ÎS sunt ocupate de reprezentanți ai Guvernului din cadrul MF, MEI, ministerelor de resort și APP, cu riscul de a deschide calea către mai multe interese și estomparea răspunderii pentru luarea deciziilor la nivelul consiliilor de administrație.

145. Cadrul instituțional pare, de asemenea, predisus la schimbări . APP a fost în subordinea MEI. Ulterior, APP a fost transferată în subordinea Primului Ministru și, în 2017

¹⁰⁷ Legea ÎS prevede adoptarea unei perioade de tranziție de doi ani. După cum a fost adoptat la sfârșitul anului 2017, anul 2020 rămâne terenul de testare pentru aplicarea sa efectivă. Cu toate acestea, fără reglementări de suport, nu se așteaptă prea multe schimbări în practicile actuale.

¹⁰⁸ În timp ce ministerele de resort sunt responsabile pentru gestionarea strategică a ÎS, APP și MF împart portofoliul ÎS pe baza proporției drepturilor de proprietate. Departamentul de monitorizare financiară al MF monitorizează toate ÎS plus S.A. cu peste 50% acțiuni deținute de stat. APP include S.A. cu peste 25% acțiuni deținute de stat în rapoartele lor anuale și analizele financiare.

(Hotărârea de Guvern nr. 902), devine o autoritate administrativă centrală subordonată Guvernului, în subordinea MEI. Având în vedere rolul esențial pe care APP îl joacă în aprobarea selecției membrilor consiliilor de administrație, stabilirea remunerării pentru membrii consiliului și directori și supravegherea activității ÎS, nu ar trebui să fie predispusă la schimbări instituționale frecvente, deoarece aceasta poate avea un impact asupra desfășurării activităților sale.

146. Misiunea APP este destul de vastă și ar trebui simplificată la câteva funcții esențiale. APP administrează proprietatea publică a Statului, privatizarea proprietății publice, procesul post-privatizare, parteneriatele între sectorul public și cel privat, înregistrarea patrimoniului public și, în general, asigură respectarea drepturilor patrimoniale și intereselor statului. APP exercită, în numele Guvernului, funcțiile de fondator al ÎS (fie singură sau în colaborare cu ministerele de ramură) și acționar în societățile comerciale cu capital public sau cu capital public majoritar.

147. APP și SSSF prezintă probleme operaționale. Sub rezerva angajamentului de reformare a ÎS, ambele agenții rămân afectate de instabilitatea politică, capacitățile reduse, rata ridicată de fluctuație a personalului și resursele bugetare limitate. Partenerii de dezvoltare s-au implicat cu un număr de inițiative de consolidare a capacităților, dar rata ridicată de fluctuație a personalului și lipsa angajamentului pe termen mediu fac aceste inițiative destul de ineficiente.

B. Guvernanța Corporativă a ÎS

I. Consiliul de Administrație și Organele de Conducere

148. Componenta Consiliului de Administrație rămâne puternic în mâinile Guvernului. Cu o componență în medie de 5 membri, consiliile ÎS sunt completate cu reprezentanți ai Guvernului. Reprezentanții MEI și ai MF intră în componența tuturor consiliilor ÎS și ale S.A., în care Guvernul deține pachetul majoritar de acțiuni, la fel ca ministerele de resort și APP. De facto, consiliile sunt completate doar cu angajați ex-officio ai Guvernului. La momentul actual, potrivit datelor obținute în timpul misiunii, 70-80 de angajați ex-officio ai MEI și mai puțin de 100 de angajați ex-officio ai MF intră în componența consiliilor ÎS. Lipsa unor persoane din afara Guvernului („persoane externe”) face dificilă menținerea unei relații de independență reciprocă între ÎS și Guvern. APP ar trebui să aibă un rol important în coordonarea și verificarea numirilor în componența consiliilor, însă, de facto, APP înregistrează deciziile de numire luate de ministere și emite autorizarea pentru operaționalizarea rolurilor lor.

149. Procesele de numire a membrilor consiliului de administrație și a persoanelor în funcții executive nu sunt în totalitate clare. Guvernul, și nu Consiliul de Administrație, numește directorul (administratorul) în ÎS și recomandă persoane în S.A.¹⁰⁹ În timp ce MF a creat

¹⁰⁹ Prin Hotărârea Guvernului nr. 484/2019 pentru aprobarea unor acte normative privind punerea în aplicare a Legii nr. 246/2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală au fost aprobate: (i) statutul-model modelul de statut al întreprinderii de stat/municipale, (ii) regulamentul-model cu privire la organizarea și desfășurarea concursului pentru ocuparea funcției vacante de administrator al întreprinderii de stat, (iii) modelul contractului individual de muncă al administratorului (a continuat)

un grup de lucru care respectă un set specific de criterii pentru selectarea membrilor *ex-officio* în componența consiliilor, rămâne neclar cum APP, ME și ministerele de resort își selectează reprezentanții și, de asemenea, nu este clar cine în Guvern selectează administratorii pentru ÎS, și care este procesul de identificare a candidaților și de asigurare a faptului că experiența profesională a acestora corespunde necesităților ÎS. Legea ÎS prevede că consiliul de administrație propune fondatorului candidatura administratorului ÎS (directorul executiv), selectat prin concurs, și Guvernul aprobă un regulament detaliat pentru aceste proceduri.

150. Comitetele de audit și membrii independenți nu sunt actualmente prezenți în structura organelor de conducere ale ÎS. În timp ce S.A. trebuie să respecte cerințele Legii cu privire la societățile pe acțiuni, care prevede independența structurii consiliilor de administrație și a comitetelor de audit, vasta majoritate a portofoliului ÎS (care nu sunt SA) nu sunt obligate să aibă membri independenți. Se remarcă faptul că, conform art.44 din Legea nr.271 / 2017 privind auditul situațiilor financiare, entitatea de interes public este obligată să creeze un comitet de audit. La moment, 4 ÎS și 8 S.A. fac parte din categoria entităților de interes public și au creat un comitet de audit.

II. Controalele și Auditul

151. Funcția de control intern și cea de audit intern nu sunt în totalitate dezvoltate în cadrul ÎS. Interviurile au arătat că unele ÎS presupun că Guvernul, prin intermediul agențiilor sale, deține funcția de control și, prin urmare, unele ÎS încă și-au creat departamente speciale de control intern, departamente de audit intern sau departamente de management al riscurilor. Unele funcții de control intern în ÎS sunt executate de Comisia de cenzori.

152. Mandatul Comisiei de cenzori de control al activității financiare și economice aduce atingere mandatului obișnuit al Consiliului de Administrație al ÎS. Unele dintre funcțiile atribuite Comisiei de cenzori de Legea ÎS se suprapun cu cele care în mod normal sunt îndeplinite de Consiliul de administrație al ÎS, de ex., asigurarea integrității și prezentării la timp a informației financiare. În plus, Comisia de cenzori este alcătuită din reprezentanți ai Guvernului (care nu sunt membri ai consiliului) și în cadrul interviurilor, au apărut unele confuzii deoarece Comisia de cenzori era considerată echivalentul unui comitet de audit, care este compus din membrii consiliului.¹¹⁰

întreprinderii de stat/ municipale, (iv) regulamentul-model al consiliului de administrație și regulamentul-model al comisiei de cenzori ale întreprinderii de stat.

ÎN ACELAȘI TIMP, MEI A ELABORAT PROIECTUL HOTĂRÂRII DE GUVERN PENTRU APROBAREA REGULAMENTULUI PRIVIND ORGANIZAREA ȘI DESFĂȘURAREA CONCURSULUI PENTRU SELECTAREA ȘI NUMIREA MEMBRILOR CONSILIULUI DE ADMINISTRAȚIE/COMISIEI DE CENZORI AL ÎNTREPRINDERII DE STAT ȘI CONDIȚIILE DE REMUNERARE A ACESTORA. ÎN PREZENT, ACESTA ESTE ÎN PROCES DE REVIZUIRE DE CĂTRE AUTORITĂȚI.

¹¹⁰ În mai multe foste țări sovietice, comisia de cenzori sau comisia de revizuire a fost o funcție de control, sub nivelul optim, care a fost înlăturată de-a lungul timpului și înlocuită cu comitetele de audit ale consiliului de administrare, membri independenți având un rol proeminent în îndeplinirea rolului de supraveghere al comitetului de audit pentru verificarea (a continuat)

153. Monitorizarea performanței este efectuată de MF și APP, și nu este adecvată.

Conform Hotărârii de Guvern nr. 56/2018 pentru aprobarea Regulamentului privind monitoringul financiar al autorităților publice la autogestiune, APP prezintă anual MF informații despre performanța ÎS. Un set de indicatori principali de performanță (IPP) a fost identificat de APP și MF, și ÎS trebuie să raporteze pe baza indicatorilor aprobați, dar nu este în totalitate clar care sunt consecințele pentru neîndeplinirea indicatorilor și țintelor, prin urmare, nu este clar caracterul obligatoriu al acestei funcții de supraveghere.

154. Contractele de performanță încheiate între ÎS și Guvern nu sunt o practică curentă.

Contractele de performanță sunt menite să oblige ÎS să atingă țintele pre-definite și să creeze un cadru de răspundere pentru consiliile de administrație și persoanele în funcții executive să îndeplinească ce au promis. Singurul angajament care pare să existe este plata dividendelor.

III. Transparența și Dezvăluirea Informației

155. Contractarea auditorilor externi este obligatorie pentru S.A. și EIP. Un număr mare de ÎS la fel nu se încadrează în niciuna dintre aceste categorii, deoarece nu sunt constituite în conformitate cu Legea privind societățile pe acțiuni sau nu sunt suficient de mari pentru a fi EIP.

156. Dezvăluirea informațiilor financiare și nefinanciare rămâne la un nivel minim.

Legea ÎS obligă ÎS să producă rapoarte anuale și rapoarte de gestiune (care includ IPP și performanța generală a ÎS în raport cu IPP) și să publice informații referitoare la consiliul de administrație și angajați, rapoartele financiare și raportul auditorului. Fără a aduce atingere prevederilor legii, aceste cerințe sunt rareori îndeplinite în practică: multe ÎS nu au pagină web, în timp ce pagină web a APP nu oferă toate informațiile despre ÎS, care sunt obligatorii pentru publicare în temeiul legislației.

157. SSSF are, de asemenea, un rol, dar nu este pe deplin funcțional. Agenția are sarcina de a gestiona depozitarul public al rapoartelor financiare, care ar trebui să fie disponibil publicului. Dar depozitarul public nu există sau nu este accesibil. Din această cauză, rapoartele financiare nu sunt puse la dispoziția publicului, rapoartele de audit nu sunt disponibile, iar SSSF a arătat că doar 50% din ÎS prezintă rapoartele în format electronic, celelalte 50% aduc rapoartele pe suport de hârtie la sediul SSSF, unele ÎS nu prezintă deloc rapoarte, iar alte ÎS care sunt incluse în categoria ÎS cu obligația de raportare, pur și simplu nu mai activează.

158. Rămâne destul de neclar cum vor fi colectate informațiile financiare la nivel agregat și, în general, care standarde de contabilitate se aplică întregului spectru al ÎS. APP și MF produc rapoarte anuale privind portofoliul lor de ÎS, totuși, deși S.A. și EIP în acest an vor prezenta rapoarte în baza SIFR în conformitate cu Legea contabilității din 2011, restul ÎS vor continua să raporteze în baza Legii contabilității și raportării financiare nr. 287/2017. APP rămâne responsabilă de furnizarea listei ÎS care sunt obligate să prezinte rapoartele financiare,

integrității controalelor interne, aplicarea recomandărilor auditorilor externi și, în general, pentru asigurarea și monitorizarea funcționării corecte a controalelor interne.

dar agregarea acestui pachet de informații pe baza unor standarde de contabilitate diferite se va dovedi dificil și poate crea dificultăți în înțelegerea performanței întregului portofoliul al ÎS.

Recomandări și Priorități

159. ÎS din Republica Moldova prezintă un șir de probleme grave și interdependente, prin urmare, reformele vor trebui prioritizate și un angajament pe termen mediu, de cel puțin 5 ani, va trebui demarat pentru ca semnele unei schimbări să înceapă să se întrevadă. Șirul de probleme variază de la gestionarea portofoliului și practicile instituționale și de proprietate, până la guvernanta corporativă a ÎS.

160. În privința practicilor instituționale, există o necesitate urgentă de simplificare a funcțiilor guvernamentale și de raționalizare a portofoliului, stabilind, totodată, o relație de independență reciprocă între Guvern și ÎS. Aceste două activități se pot realiza, de regulă, cel mai bine dacă două exerciții sunt derulate în paralel: trierea portofoliul ÎS și politica de proprietate. Trierea ajută la (i) identificarea mandatelor care se suprapun între ÎS, (ii) eliminarea ÎS nefuncționale și (iii) luarea unei decizii ce trebuie de reținut și unde trebuie de cedat. Politica de proprietate consolidează trierea, iar trierea influențează politica de proprietate, deoarece cristalizează motivul pentru care Guvernul ar trebui să rețină sau să cedeze (așa-numita justificare a proprietății). Politica ajută, de asemenea, să se clarifice cine din Guvern este responsabil și poartă răspundere pentru anumite funcții. Actualmente, prezența Guvernului în organele de conducere ale ÎS rămâne foarte mare, iar ingerințele politice și interesele private au pătruns deja într-o serie de activități, inclusiv privatizări, de unde necesitatea de a simplifica prezența Guvernului și de a clarifica mai bine cadrul de răspundere.

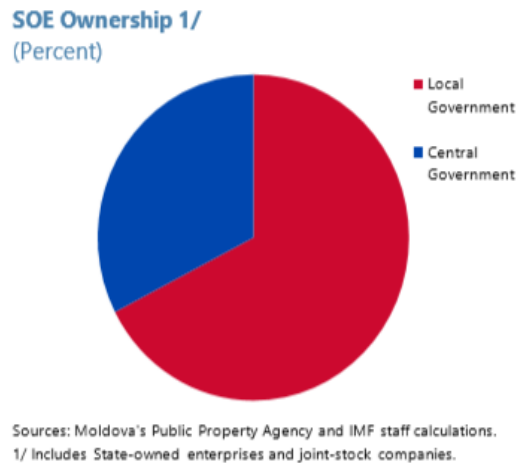
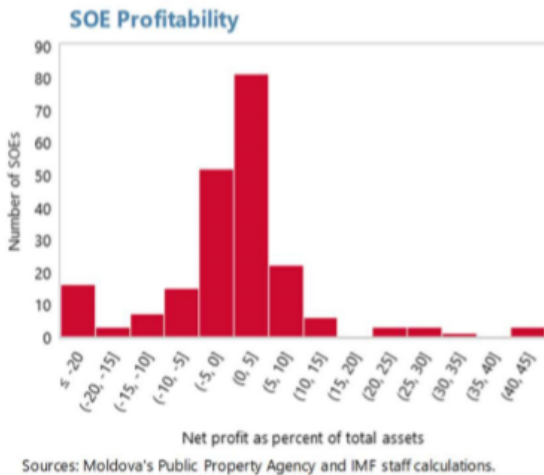
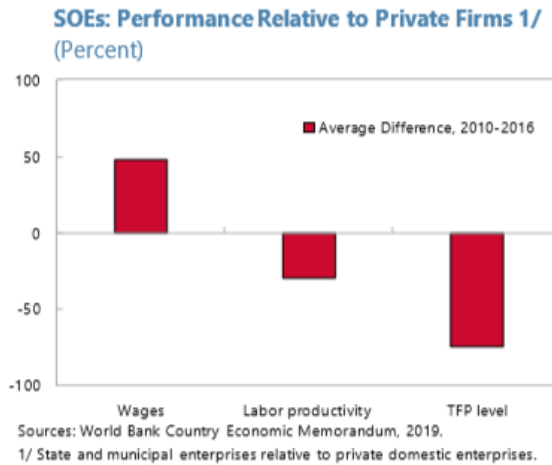
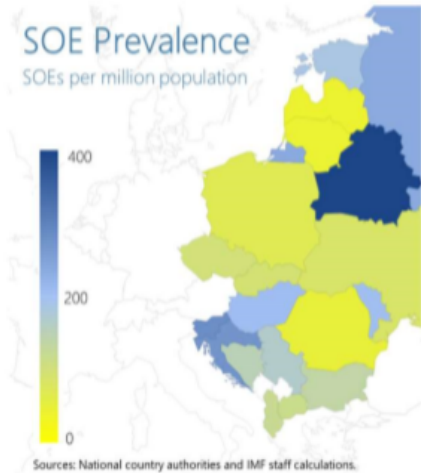
161. Legea ÎS a inițiat procesul de reformă pentru a îmbunătăți guvernanta corporativă a ÎS, dar trebuie de făcut mult mai mult (a se vedea listă completă a recomandărilor în Anexa I).

Guvernul ar trebui să examineze un număr de aspecte pe acest front:

- Reducerea ÎS la o formă juridică, de preferință cea de constituire a S.A. pentru toate întreprinderile.
- Includerea membrilor independenți și a comitetelor de audit și eliminarea comisiilor de cenzori.
- Elaborarea regulamentelor de suport pentru numirea membrilor în consiliul de administrație și în special pentru evaluarea consiliului.
- Elaborarea politicilor de remunerare pentru directorii executivi și membrii Consiliului de Administrație și, pe măsură ce directorii independenți neexecutivi intră treptat în componența Consiliului de Administrație, de redus la minim prezența angajaților ex-officio în Consiliile de Administrație.
- Elaborarea regulamentelor de suport privind statuturile-model, așteptările controlului intern și ale auditului intern pentru ÎS, clarificarea standardelor contabile și introducerea

unor penalități clare și aplicabile pentru neraportarea și nedezvăluirea informațiilor financiare.

162. Sunt câțiva parteneri de dezvoltare care sunt deja implicați sau sunt dispuși să participe la acest proces de reformare. FMI ar trebui să-și utilizeze competențele de convocare și să dezvolte o strategie de reformă cu partenerii implicați pentru a aborda toate domeniile de reformă.



VII. ADMINISTRAREA FISCALĂ

163. Această Secțiune evaluează vulnerabilitățile la corupție în administrarea fiscală din Republica Moldova. Secțiunea propune recomandări pentru consolidarea guvernantei în conformitate cu Cadrul pentru Implicarea Consolidată a Fondului cu privire la Guvernanță din 2018 (2018 Framework For Enhanced Fund Engagement on Governance) pentru administrarea fiscală. Această Secțiune, de asemenea, examinează separat (în subsecțiunea D) aspecte de guvernare legate de o propunere recentă, semnificativă, de modificare a legii și investirea SFS cu noi competențe de urmărire penală.

164. SFS este o structură organizațională separată în cadrul sistemului administrativ al MF și este subordonat ministerului. SFS este responsabil de colectarea și administrarea majorității veniturilor fiscale în Republica Moldova (în afară de taxele vamale încasate la frontieră). Cadrul legislativ pentru SFS, prevăzut în Codul Fiscal,¹¹¹ stipulează că MF stabilește obiectivele și indicatorii de performanță, aprobă structura și bugetul administrativ pentru SFS și evaluează performanța directorului și a vice-directorilor SFS. Codul Fiscal, de asemenea, specifică practicile de numire a directorului și vice-directorilor și prevede că SFS are autonomie decizională și administrativă. SFS a fost restructurat în 2017 și a înlocuit 35 de inspectorate fiscale teritoriale cu o structură juridică unică. În același timp, sediul central a fost organizat pe linii funcționale și majoritatea activităților de bază de administrare fiscală au fost consolidate în 4 regiuni plus o direcție pentru marii contribuabili, cu diviziuni mai mici care au doar funcții de deservire a contribuabililor. Începând cu luna octombrie 2018, SFS, de asemenea, a primit competențe limitate de identificare a încălcărilor fiscale cu caracter penal, dar nu este un organ de urmărire penală.

A. Contextul Politicii Fiscale și Indicatorii de Percepție

165. O stabilitate, simplitate și o claritate mai mare în Codul Fiscal ar fi utilă pentru a facilita conformarea fiscală și reduce la minim sfera de aplicare pentru interpretări discreționare. Sistemul fiscal din Republica Moldova suferă de un înalt nivel de informalitate, costuri mari de conformare și un Cod Fiscal care este modificat frecvent și este deseori ambiguu. Acești factori, cumulați cu un nivel mic de încredere în instituțiile statului, creează un mediu în care problemele de evaziune fiscală și corupție sunt mai susceptibile să apară.¹¹² Impozitele mari pe veniturile salariale în impozitul pe venitul persoanelor fizice și contribuțiile la fondul de asigurări sociale și diferențele între regimurile, de ex., pentru salariați și lucrătorii independenți, contribuie la un nivel înalt de informalitate.¹¹³ În plus, perioadele de scutire de la plata impozitului, scutirile fiscale și alte regimuri preferențiale fac sistemul mai complex și mai împovăraător, atât pentru contribuabili, cât și pentru administrarea fiscală. Se creează astfel

¹¹¹ Art. 132¹ din Codul Fiscal.

¹¹² A se vedea, de exemplu, Besley and Persson (2014), *Why Do Developing Countries Tax So Little?* Journal of Economic Perspectives.

¹¹³ Martin Grote c.s., *Moldova: Rebalancing Taxes on Employment, Capital Gains, Energy, and Consumption to Co-Finance Public Pensions*, July 2018, IMF Fiscal Affairs Department.

posibilitatea apariției corupției și promovării unor interese concrete. În timp ce elemente ale sistemului fiscal au fost simplificate (rata unică de impozitare a veniturilor), timpul necesar pentru executarea obligațiilor fiscale rămâne prea ridicat.¹¹⁴ Planul de acțiuni al Guvernului pentru 2020-2023 include obiective pentru reducerea stimulentele fiscale, înlocuindu-le cu subvenții directe.

166. SFS și-a asumat un număr de inițiative semnificative de reducere a vulnerabilităților la corupție și de creștere a încrederii publicului în instituție. Acestea includ: dezvoltarea unei administrări solide cu un control operațional mai mare, dirijarea și supravegherea direcțiilor teritoriale din momentul unificării statutului juridic al SFS în 2017 (anterior inspectoratele teritoriale semiautonome aveau statut juridic separat); selecția centrală a auditului fiscal bazat pe analiza riscurilor (și recent, centralizarea gestionării arieratelor fiscale și anumite funcții de audit); extinderea serviciilor electronice; și creșterea transparenței prin intermediul paginii web a SFS, care are o secțiune separată cu informații legate de integritate. De asemenea, rapoartele de monitorizare ale societății civile¹¹⁵ arată că SFS se descurcă mai bine decât multe instituții de stat la nivel central la implementarea Strategiei Naționale Anticorupție.

167. Percepția integrității SFS s-a îmbunătățit treptat, dar încrederea publicului rămâne redusă. Analiza sondajelor privind percepția arată o tendință de scădere a procentului gospodăriilor și întreprinderilor care consideră că SFS este o instituție coruptă.¹¹⁶ Totuși, nivelul de încredere a publicului în SFS este scăzut. De exemplu, Raportul de monitorizare a integrității, din 2019, a Programului de Dezvoltare a Națiunilor Unite (PNUD) arată că 30% din întreprinderi au apreciat SFS ca fiind „destul de corupt sau foarte corupt”.¹¹⁷ O selecție a studiilor privind percepția integrității SFS este prezentată în Caseta 7. SFS ar trebui să contracteze sondaje independente periodice privind percepția integrității și să urmărească evoluția în dinamică.

¹¹⁴ 183 ore în 2019 – a se vedea World Bank (2020) *Paying Taxes*.

¹¹⁵ De Transparency International - Moldova. A se vedea rapoartele de monitorizare a 13 autorități centrale, inclusiv SFS: „Calitatea politicilor anticorupție și climatul de lucru în autoritățile publice centrale” (decembrie 2019) și „Monitorizarea politicilor anticorupție în autoritățile publice centrale: conflictul de interese, incompatibilități, restricții”(2020).

¹¹⁶ A se vedea, de exemplu, Studiile sociologice din 2015 și 2018, și sondajul comandat de SFS privind persoanele juridice în ianuarie 2019 (Magenta Consulting).

¹¹⁷ UNDP, *National Integrity and Anticorruption Strategy Impact Monitoring Survey – Moldova 2019*, p.46.

Caseta 7. Sondaje de Percepție a Integrității Aferente SFS

- Studiile sociologice Transparency International - Moldova indică faptul că procentul întreprinderilor care recurg frecvent (deseori/întotdeauna) la bani, cadouri sau contacte personale pentru rezolvarea problemelor la SFS s-a redus de la 41,3%, în 2015, la 29,7% în 2018.
- Sondajul IDIS Viitorul din 2017 arată că 45,7% din întreprinderi aveau încredere mică sau nu aveau deloc încredere în SFS și că SFS se afla printre primele patru instituții unde se fac plăți informale frecvente (după sănătate, poliție și vamă).
- Sondajul Transparency International – Moldova, realizat în octombrie 2019 indică că 26,5% din personalul SFS din sediul central au considerat că există corupție în SFS (37% din personalul SFS nu a răspuns la această întrebare).
- Sondajul comandat de SFS adresat persoanelor juridice (ianuarie 2019) a indicat că 82% dintre participanți percep angajații SFS ca fiind în general cinstiți și că lucrează corect, fără a fi nevoie de cadouri sau mită. 22% au indicat că ar căuta persoane cunoscute să rezolve o problemă la SFS.
- Raportul de monitorizare a integrității al PNUD, din 2019, a indicat că 30% dintre întreprinderi și 39% din populație percep SFS ca fiind „destul de corupt sau foarte corupt”.

B. Cadrul de Guvernanță

168. Pentru a consolida independența SFS, misiunea recomandă ca directorul SFS să fie numit în bază de concurs, pe o perioadă determinată, independent de orice schimbare a Ministrului Finanțelor. Din ianuarie 2020, numirea directorului SFS este la discreția Ministrului Finanțelor (cu respectarea cerințelor minime), fără concurs și fără specificarea perioadei mandatului.¹¹⁸ Înainte de acest an, numirea era efectuată de Ministru pe bază de concurs, pe un termen de 5 ani. Eliberarea din funcție se permite (în conformitate cu procedurile înainte și după ianuarie 2020) dacă sunt încălcate anumite prevederi ale Legii privind serviciul public (de natură disciplinară gravă) sau – fără vreo justificare – peste 6 luni de la numirea noului Ministru al Finanțelor. Pentru o mai bună protecție a SFS de influența externă în afacerile contribuabililor, trebuie restabilită legea care a fost în vigoare înainte de 2020. În plus, mandatul directorului SFS trebuie să fie independent de ciclul politic sau schimbarea Ministrului Finanțelor.

169. Practicile de guvernanță în cadrul SFS pentru evaluarea riscurilor de corupție pot fi îmbunătățite. Actualmente, nu există un grup de persoane în funcții de conducere de nivel superior sau o persoană responsabilă într-o funcție de nivel superior în SFS cu un mandat specific pentru elaborarea și implementarea unei strategii anticorupție, inclusiv evaluarea și reducerea riscurilor. În timp ce planurile de acțiuni anticorupție abordează principalele problemele de nivel înalt și corespund cerințelor strategiei naționale, ele nu reflectă gradul unei analize detaliate a riscurilor care pot fi așteptate într-o astfel de instituție complexă cu un număr

¹¹⁸ Modificările în procedura de numire a directorului SFS au fost făcute în Legea nr. 177 din 19.12.2019, în vigoare.

mare de potențiale vulnerabilități. Ar trebui creat un grup de persoane în funcții de conducere de nivel superior în SFS cu un mandat specific pentru a coordona evaluarea riscurilor de corupție și pentru a elabora planuri de acțiuni mai cuprinzătoare.

C. Asigurarea Integrității Angajaților și Controalele Interne

170. Integritatea și profesionalismul inspectorilor fiscali pot fi monitorizate mai bine prin controale calitative post-audit, structurate și independente. Auditul fiscal și alte controale prezintă unele dintre cele mai ridicate riscuri de corupție în orice administrație fiscală. În timp ce există anumite revizuri din partea conducerii locale a dosarelor inspectorilor fiscali în urma misiunilor de audit, este necesar un sistem de control post-audit calitativ, mai structurat și mai independent.

171. Procedurile de gestionare a resurselor umane pot fi îmbunătățite cu referire la verificarea integrității noilor angajați, practicile de promovare și rotație a personalului. Informațiile privind integritatea ar trebui solicitate de la autoritățile naționale anticorupție pentru toți angajații noi;¹¹⁹ acesta este deja un standard pentru Serviciul Vamal de Stat. Un sistem de promovare mai transparent, bazat pe competiție, este de dorit pentru a da mai multă încredere că promovările sunt bazate pe merite și aferente abilităților/competențelor. Rotația posturilor, îndeosebi pentru funcțiile sensibile, este o protecție importantă împotriva corupției. Politica privind rotația posturilor pentru funcțiile sensibile trebuie actualizată și cerința legală actuală pentru consimțământul prealabil a angajaților ar trebui eliminată, cu condiția introducerii unor măsuri adecvate de protecție a angajaților.

172. Subdiviziunea SFS responsabilă de asigurarea integrității angajaților trebuie să se concentreze pe prevenirea și depistarea corupției (decât pe probleme disciplinare mai ample). În prezent, această subdiviziune,¹²⁰ care are doar 4 angajați, este responsabilă, de asemenea, de monitorizarea unui număr mare de aspecte legate de conduita angajaților (inclusiv, pontajul, codul vestimentar etc.). Monitorizarea acestor aspecte disciplinare ample distrage atenția de la cea mai importantă responsabilitate a acestei sub-diviziuni - prevenirea și depistarea corupției.

173. Practicile de guvernare aferente securității datelor SFS și relația cu furnizorul de TI extern (CTIF)¹²¹ necesită a fi îmbunătățite. Controalele interne robuste ale securității datelor sunt esențiale pentru orice administrație fiscală, dată fiind sensibilitatea informației și potențialul pentru fraude și corupție prin manipularea inadecvată a datelor sau accesul necorespunzător. Departamentul de Audit Intern a dezvoltat recent competențe în auditul sistemelor TI și primele misiuni au identificat vulnerabilități legate de controalele securității datelor care încă urmează să fie soluționate în totalitate. Misiunile de audit au subliniat, de

¹¹⁹ SFS a comunicat că pentru a solicita înregistrări privind integritatea pentru noii angajați poate fi necesară modificarea legii.

¹²⁰ Departamentul Securitate Internă și Anticorupție.

¹²¹ Centrul de Tehnologii Informaționale în Finanțe, care este responsabil pentru dezvoltarea, întreținerea și infrastructura TI pentru toate autoritățile din subordinea Ministerului Finanțelor.

asemenea, necesitatea unei clarități mai mari cu privire la securitatea datelor și protocoalele de acces cu furnizorul de TI extern (care poate fi documentat într-un document de reglementare a securității). Aceste protocoale ar trebui să includă proceduri pentru accesul la date pentru auditul intern. Este necesar de stabilit aceste proceduri în mod clar într-un Memorandum de Înțelegere, cu includerea, în anexe, a documentului de reglementare a securității și a altor protocoale.

174. SFS a demonstrat un angajament puternic față de instruirea angajaților în domeniul integrității și față de îmbunătățirea transparenței. Aproape toți angajații SFS au beneficiat de instruire, în ultimii 2 ani, cu ajutorul autorităților naționale anticorupție. Monitorizarea¹²² nivelului de cunoaștere a legilor în domeniul integrității de către angajați indică unele puncte slabe ale instruirilor care pot fi rezolvate prin introducerea testelor ca parte a sesiunilor de instruire. SFS are o secțiune, pe pagina sa web, dedicată aspectelor legate de integritate.

175. SFS este încurajat să interacționeze mai activ cu angajații săi și cu comunitatea de afaceri, pentru a încuraja raportarea incidentelor de integritate. Un nivel excepțional de redus al incidentelor de integritate raportate de angajații SFS și de către contribuabili (privind comportamentul angajaților SFS) – doar câteva în ultimii 3 ani – nu corespunde sondajelor de percepție din Caseta 7. Aceasta indică refuzul de a ieși și denunța practicile corupte aferente administrării fiscale. În timp ce, aceasta poate, de asemenea, să reflecte o neîncredere mai mare în instituțiile de stat și o reticență generală de a denunța, SFS ar trebui să interacționeze mai activ cu angajații săi și cu comunitatea de afaceri, pentru a încuraja și sprijini o astfel de raportare, de exemplu, prin îmbunătățirea instruirii angajaților și programe specifice de informare în domeniul anticorupție pentru agenții economici.

D. Noi Atribuții de Urmărire Penală pentru SFS

176. O modificare legislativă recentă pentru a desemna SFS în calitate de organ de urmărire penală pentru anumite infracțiuni fiscale și economice creează probleme de guvernare și implementare. Această modificare a legii prevede că SFS se va transforma din autoritate de „constatare” a infracțiunilor fiscale (ceea ce înseamnă că poate constata dovezile infracțiunilor fiscale, dar nu poate formal ancheta astfel de infracțiuni în temeiul Codului de Procedură Penală) în autoritate cu competență deplină de urmărire penală – sub supravegherea procurorului. Data de demarare propusă este 1 ianuarie 2021. Spectrul de probleme de guvernare care trebuie analizate include: măsuri de protecție procedurală, calitatea și integritatea angajaților, calendarul de implementare, amplexarea operațiunilor, transparența și practicile de colaborare cu alte autorități de aplicare a legii.

177. SFS și Procuratura Generală ar trebui să se asigure că această nouă competență de urmărire penală se bazează pe garanții procedurale cuprinzătoare și disponibilitatea unui număr suficient de ofițeri de urmărire penală instruiți. Date fiind sensibilitățile legate de aceste competențe noi, este important de asigurat existența unor proceduri de integritate robuste

¹²² De Transparency International – Moldova.

și protejate – atât în cadrul SFS, cât și pentru procurori – de la bun început. Astfel de proceduri includ proceduri de lucru adecvate și autorități de luare a deciziilor în ceea ce privește selectarea (și anularea selectării) cazurilor pentru urmărirea penală pentru a asigura obiectivitatea și preveni părtinirea urmării penale. Acest lucru ar veni cu mecanisme puternice de supraveghere a procurorului. Trebuie să existe măsuri suficiente de asigurare a calității pentru a se asigura că anchetele sunt efectuate în conformitate cu toate cerințele legale și standardele de calitate aplicabile. Ofițerii de urmărire penală angajați în această sub-diviziune trebuie să treacă o verificare solidă a integrității și trebuie să fie bine instruiți pentru a-și asuma acest rol dificil.

178. Dimensiunea propusă a subdiviziunii înfracțiuni fiscale (70 de angajați) pare mult prea mare. Aceasta reprezintă o majorare semnificativă a numărului actual de 17 angajați în departamentul de „constatare” a infracțiunilor. Motivația pentru o majorare atât de mare nu a fost clar definită. Trebuie să se ia în considerare reducerea numărului de ofițeri de urmărire penală – cel puțin până când această nouă competență a SFS va deveni bine stabilită. Competențele speciale de anchetare, care sunt acordate SFS suplimentar competențelor în temeiul Codului de procedură penală, ar trebui în mod normal rezervate pentru fraude fiscale considerabile suspectate și nu pentru anchetele în economia neformală de „nivel mic”. Calitatea este mai importantă decât cantitatea, la etapa inițială.

179. Practicile de colaborarea și schimb de informații între SFS și alte organe de aplicare a legii trebuie revizuite. Fraudele fiscale sunt, deseori, doar un element al unei infracțiuni financiare mai ample, precum corupția, spălarea de bani, traficul de persoane, contrabanda sau fraudele cu beneficii sociale. Începerea unei noi competențe pentru urmărirea penală este un moment adecvat pentru ca SFS să-și revizuiască practicile de schimb de informații și cooperare cu alte organe de aplicare a legii - în special pentru a se asigura că există „porți” legale clare care să permită o abordare coordonată a infracțiunilor financiare mai ample în Republica Moldova. Acest lucru ar trebui făcut mai degrabă într-un cadru juridic adecvat, decât pe baza memorandumurilor de înțelegere.

Concluzie

180. STS a înregistrat progrese semnificative în reducerea vulnerabilității la corupție, dar acțiunile suplimentare vor contribui la reducerea riscurilor rămase și la îmbunătățirea încrederii și percepției publice. Îmbunătățirile în procedurile de resurse umane, securitatea datelor și monitorizarea auditorilor fiscali vor contribui la reducerea în continuare a riscurilor și la consolidarea încrederii în funcționarea agenției; percepțiile comunității despre corupția în SFS au rămas ridicate. De asemenea, se recomandă modificarea Legii privind numirea directorului SFS, precum și modificări în governanța riscurilor de corupție. În ceea ce privește governanța riscurilor de corupție, SFS ar trebui să analizeze crearea unui grup de persoane în funcții de conducere din SFS pentru a coordona evaluarea riscurilor de corupție și pentru a elabora planuri de acțiune mai cuprinzătoare. Amânarea implementării modificării legii pentru a conferi STS competențe de urmărire penală ar trebui luată în considerare pentru a permite suficient timp pentru a stabili proceduri solide și, în plus, SFS ar putea dori să ia în considerare reducerea dimensiunii propuse acum pentru noua subdiviziune.

VIII. GUVERNANȚA BĂNCII CENTRALE

O Bancă Națională independentă cu o structură de guvernare eficientă, care include un sistem intern de control și echilibru, este o protecție împotriva corupției. O actualizare a analizei măsurilor de protecție ale Băncii Naționale a Republicii Moldova (BNM) a fost finalizată, în septembrie 2020, în legătură cu asistența financiară acordată Republicii Moldova în conformitate cu Facilitatea de Creditare Rapidă și Instrumentul de Finanțare Rapidă, aprobată de Consiliul Executiv al FMI în aprilie 2020. În cadrul evaluării s-a constatat că, în timp ce procedurile de guvernare și supraveghere la BNM sunt, în general, adecvate, BNM a fost supusă încercărilor politice de a-i submina independența prin canale legislative și executive. Sunt necesare modificări la Legea BNM pentru a proteja independența BNM și pentru a consolida în continuare procedurile de guvernare și independența operațională a funcției de supraveghere prudențială a BNM.

181. Cadrul juridic care reglementează activitatea BNM constă din Legea cu privire la Banca Națională a Republicii Moldova (Legea BNM). Legea BNM nr. 548-XIII a fost promulgată pe 21 iulie 1995 și a fost modificată cel mai recent în iulie 2020. În linii generale, Legea BNM este în concordanță cu cele mai bune practici.¹²³

182. Cu toate acestea, sunt necesare îmbunătățiri la Legea BNM în contextul încercărilor politice recente de a reduce independența BNM. Câteva exemple ale celor mai recente cazuri sunt propunerile care ar submina independența financiară a BNM prin reguli modificate de distribuție a profitului sau restructurare a valorilor mobiliare guvernamentale pe termen lung, emise pentru acoperirea pierderilor suportate de pe urma fraudei bancare din 2014. Mai mult, inițiativa legislativă recentă de modificare a costurilor pentru reprezentarea juridică a personalului BNM în anumite situații a fost problematică. Finalmente, raționamentul profesional exercitat de BNM în deciziile de supraveghere prudențială, în ultima perioadă, a intrat sub incidența unui control și provocări sporite.

183. Imperfecțiunile rămase în guvernarea și independența BNM trebuie soluționate. Acest lucru ar înlesni soluționarea problemelor BNM menționate mai sus. Necesitatea modificării Legii BNM include următoarele aspecte:

- **Prevederile Legii BNM privind numirea și eliberarea din funcție.** O procedură de veto dublu solidă pentru numirea Guvernatorului și membrilor non-executivi ai Consiliului de Supraveghere ar spori gradul de obiectivitate și transparență a acestor numiri. De asemenea, pentru a preveni lacune de guvernare, trebuie precizat că Guvernatorul poate propune un candidat pentru numire în funcție imediat ce un membru

¹²³ În general, Legea BNM consolidează mandatul, independența și structura decizională a BNM. În special, pot fi evidențiate următoarele puncte forte: (i) stabilitatea prețurilor este definită în mod adecvat ca obiectiv principal al BNM; (ii) autonomia instituțională este asigurată de o prevedere clară care interzice autorităților publice să instruiască sau să încerce să influențeze BNM și membrii organelor sale decizionale; (iii) prevederi privind recapitalizarea automată a BNM și acumularea capitalului său legal în ceea ce privește pasivele monetare; (iv) finanțarea monetară este interzisă; (v) a fost stabilită o structură din două consilii împreună cu cerințele pentru un AC; (vi) cerințe solide de eligibilitate și reguli de incompatibilitate pentru calitatea de membru al Consiliului de supraveghere și al Comitetului executiv; și (vii) BNM este supus unui cadru solid de răspundere și transparență.

demisionează; numirea trebuie apoi pregătită și efectuată în cel mai scurt timp.

- **Temeiurile pentru eliberarea din funcție a membrilor Consiliului de Supraveghere și ai Comitetului Executiv.** Legea BNM conține multiple temeuri pentru eliberarea din funcție, care se suprapun. De asemenea, conform legislației cu privire la declararea averii, angajații BNM sunt obligați să-și declare averile. Guvernatorul este obligat să ia anumite măsuri corective în privința angajaților care nu respectă această cerință. Neîndeplinirea acestei cerințe se poate solda cu suspendarea din funcție a angajatului pe o perioadă de până la 6 luni. O astfel de suspendare ar limita în mod considerabil garanția necesară de executare a funcției și ar putea echivala cu demiterea acestuia, afectând astfel guvernanta BNM. Această suspendare îndelungată necesită a fi re-examinată.
- **Regulile privind incompatibilitatea pentru factorii decizionali ai BNM.** Ca parte a lucrului pe conflictele de interese și așa cum se menționează în secțiunea anterioară, factorilor de decizie și personalului cu atribuții de supraveghere ai BNM nu ar trebui să li se permită să dețină pachete de acțiuni în băncile licențiate.
- **Garanția statutară pentru independența instituțională a BNM.** Interdicția pentru autoritățile publice de a instrui sau influența BNM ar trebui extinsă sectorului privat. De asemenea, miniștrii nu trebuie să aibă dreptul de a asista la ședințele organelor decizionale ale BNM.¹²⁴
- **Structura de guvernanta a BNM.** Responsabilitățile manageriale ale Guvernatorului și ale Comitetului Executiv de suprapun.
- **În conformitate cu cele mai bune practici internaționale,¹²⁵ personalul cu atribuții de supraveghere prudencială trebuie să aibă independența operațională și protecția adecvată împotriva proceselor intentate pentru actele îndeplinite și/sau omisiunea îndeplinirii în exercitarea atribuțiilor cu bună credință.** În acest sens, standardele Legii privind controlul judiciar al deciziilor de supraveghere și definirea raționamentului profesional, precum și limitarea răspunderii juridice a persoanelor cu funcție de decizie și a angajaților BNM merită a fi revizuite.

¹²⁴ Se recunoaște că, în prezent, ei nu își exercită acest drept.

¹²⁵ Standardul internațional sunt Principiile Fundamentale de la Basel pentru o Supraveghere Bancară Eficientă. Vă rugăm să consultați Secțiunea IX privind Supravegherea Sectorului Financiar, care abordează guvernanta în BNM și guvernanta exercitată de BNM ca autoritate de supraveghere.

IX. SUPRAVEGHEREA SECTORULUI FINANCIAR

184. Supravegherea sectorului financiar (SSF), în acest raport, examinează guvernanta autorității de supraveghere și supravegherea prudencială a guvernantei în sectorul bancar.

Cadrul de guvernanta pentru SSF este elaborat pe baza Principiilor Fundamentale de la Basel pentru supravegherea eficientă a sectorului bancar (PFB), care este standardul internațional pentru supravegherea bancară și care nu abordează rezoluția băncilor. Această secțiune a raportului nu încearcă să reproducă o evaluare a PFB completă, ci folosește obiectivul PFB care se referă la probleme de guvernanta pentru a lua în considerare statutul și activitatea BNM în rolul său de autoritate de supraveghere, spre deosebire de BNM ca bancă centrală. Cu toate acestea, această secțiune a raportului prezintă în mod necesar teme cheie care sunt luate în considerare și în Secțiunea VIII privind Guvernanta Băncii Centrale. Data-limită pentru discuția din această secțiune este sfârșitul lunii august 2020.

185. PFB au fost ultima dată evaluate de Programul de evaluare a sectorului financiar în Republica Moldova (Financial Sector Assessment Program - FSAP), în 2014, când majoritatea principiilor, care sunt acum examinate, au fost evaluate ca fiind considerabil neconforme.¹²⁶

Aspectele de guvernanta care sunt extrase din PFB și abordate în această secțiune sunt: guvernanta și instituirea autorității de supraveghere, care include examinarea mandatului, a competențelor și a independenței. Examinarea practicilor de supraveghere în controlul asupra guvernantei se referă la utilizarea competențelor de către autoritatea de supraveghere și supravegherea activă a guvernantei în instituțiile financiare. Utilizarea competențelor include: autorizările, permisiunile pentru schimbarea controlului și acțiuni corective în sectorul bancar. Aspecte legate de supravegherea guvernantei în cadrul instituțiilor financiare se referă la politicile și practicile de guvernanta corporativă în bănci, tranzacțiile cu persoanele afiliate și abuzul de servicii financiare.

186. La evaluarea problemelor de guvernanta, este esențial să se țină cont de contextul mai larg, în special de statul de drept, așa cum s-a discutat în Secțiunea II. Cadrul pentru supravegherea bancară tratează statul de drept ca o condiție prealabilă pentru o supraveghere bancară eficientă, recunoscând că, dacă statul de drept nu este asigurat, atunci eforturile de supraveghere și soliditatea sectorului financiar pot fi subminate. În special evaluarea PFB din 2014 observă că „statul de drept lipsea în Republica Moldova.” Consecințele aspectelor identificate în FSAP au fost ilustrate de falimentul a 3 bănci, care reprezintă o treime din sistem, în octombrie 2015, la un an după FSAP. Auditul criminalistic¹²⁷ a dezvăluit că băncile au fost supuse unei fraude foarte bine orchestrate, perpetuată de acționari aparent neafiliați, cristalizând multe dintre preocupările specifice semnalate de FSAP în 2014.

¹²⁶ În FSAP din 2014, PFB au fost evaluate ca fiind neconforme în mod substanțial (care sunt utilizate și în cadrul SSF): PFB1 Responsabilități, obiective și competențe, PFB2 Independență, responsabilitate, resurse și protecție legală pentru personalul cu atribuții de supraveghere, PFB6 Transfer de proprietate semnificativă, PFB11 Competențele de aplicare a măsurilor corective și de sancționare ale autorităților de supraveghere, PFB14 Guvernanta corporativă, PFB20 Tranzacții cu persoanele afiliate, PFB29 Abuzul de servicii financiare.

¹²⁷ <https://www.bnm.md/en/content/nbm-published-detailed-summary-second-investigation-report-kroll-and-steptoe-johnson>

187. Începând cu anul 2014, au fost întreprinse eforturi considerabile pentru remedierea deficiențelor și vulnerabilităților de guvernanță în sector. Eforturi egale au fost întreprinse pentru îmbunătățirea cadrului de supraveghere și reglementare în termeni mai generali. Este important de continuat consolidarea supravegherii sectorului financiar pe baza reformelor de succes deja implementate.

A. Mandatul și Obiectivele

188. Revizuirile Legii BNM au consolidat mandatul, independența și structura decizională ale BNM. Un număr de deficiențe menționate în 2014¹²⁸ sunt acum remediate. Totuși, după cum indică Secțiunea VIII privind Guvernanța Băncii Centrale, există posibilități importante pentru a face îmbunătățiri suplimentare. Pentru a respecta standardele internaționale prevăzute de PFB, BNM trebuie să acționeze conform recomandărilor identificate în Secțiunea VIII. În plus, pentru a respecta standardul prevăzut de PPB pentru a sprijini în mod eficient SSF, este necesar de acordat o atenție suplimentară mandatului BNM. În prezent, obiectivele rolului de supraveghere sunt stabilite în Legea privind activitatea băncilor (articolul 99 alineatul (1), Legea nr. 202 din 2017), dar obiectivele generale ale BNM sunt stabilite în Legea BNM - în special în art. 4 alin. (2) din Legea nr. 548 XIII din 1995. Legea BNM stipulează că „fără a aduce atingere obiectivului principal, Banca Națională va promova și va menține un sistem financiar bazat pe principiile de piață și va sprijini politica economică generală a statului.” Este important că acest obiectiv nu creează nicio obligație pentru BNM de a sprijini stabilitatea financiară și, în plus, ar putea fi interpretat că ar crea o așteptare problematică că BNM ar trebui să sprijine competiția pe piață. Accentul supravegherii prudențiale ar trebui să fie pe buna funcționare a instituțiilor bancare și a sistemului bancar, și nu pe promovarea concurenței, care ar putea cauza prejudicii unor instituții. Este important să se evite orice confuzie sau dispută între cele două acte legislative și să se evite conflictul în cadrul mandatului autorității de supraveghere.

Recomandare:

Revizuirea Legii BNM pentru a confirma că obiectivul mandatului de supraveghere este de a promova buna funcționare și securitatea generală a băncilor și a sectorului bancar. Acest obiectiv ar trebui să primeze în mod clar orice obligație de a examina competitivitatea condițiilor de piață drept conflict de mandat pentru autoritatea de supraveghere. Este de remarcat faptul că amendamentele la Legea BNM și Legea privind activitatea băncilor („cu scopul de a asigura stabilitatea și viabilitatea sistemului bancar”) au fost aprobate prin Hotărârea de Guvern nr. 810 din 5 noiembrie 2020 și au fost prezentate Parlamentului. La începutul lunii ianuarie 2021, amendamentele urmau să fie adoptate în viitorul apropiat.

¹²⁸ Consultați Principiile Fundamentale 1 și 2.

B. Independența și Răspunderea

189. Amendamentele la Legea BNM și Legea privind activitatea băncilor au consolidat situația BNM după FSAP din 2014. Independența autorității de supraveghere (în acest caz, BNM) poate fi subminată pe căi multiple: expunerea la influența nejustificată din partea factorului politic sau a reprezentanților industriei; competențe insuficiente pentru exercitarea supravegherii; resurse insuficiente (număr, competențe) pentru a desfășura supravegherea; lipsa protecției juridice a angajaților în exercitarea funcțiilor lor cu bună credință. Progrese semnificative au fost obținute în majoritatea dintre aceste domenii, dar sunt necesare eforturi suplimentare: din nou, vă rugăm, să consultați recomandările formulate în Secțiunea VIII privind Guvernanța Băncii Centrale, deoarece aceste recomandări sunt în egală măsură necesare pentru funcția de SSF.

190. Persistă preocupări legate de protecția juridică a angajaților în exercitarea cu bună-credință a atribuțiilor lor profesionale. Trebuie remarcat faptul că măsurile de protecție juridice prevăzute în Legea BNM se aplică și răspunderii penale, dar discuția de aici se referă la răspunderea civilă. Protecția juridică¹²⁹ este piatra de temelie a supravegherii eficiente, întrucât angajații nu pot fi rugați sau nu se poate de așteptat ca ei să întreprindă o acțiune riguroasă de asigurare a executării, care constituie nucleul unei supravegheri eficiente, dacă sunt expuși personal riscurilor în virtutea exercitării atribuțiilor ce le revin. Acest lucru nu înseamnă că angajaților trebuie să fie acordată imunitatea de responsabilitate. Răspunderea instituțională trebuie să fie pusă în aplicare. Totuși, sunt necesare proceduri corespunzătoare, iar angajaților trebuie să le fie acordată protecția împotriva acțiunilor abuzive. Mai mult, abilitatea de a atrage și reține personalul de înaltă calitate este subminată, în contextul în care angajații cunosc că sunt vulnerabili la acțiuni legale, care pot fi inițiate în privința lor fără temeiuri solide. Măsurile de protecție juridică sunt deja stabilite în Legea BNM, inclusiv, faptul că angajații BNM nu trebuie trași la răspundere juridică, cu excepția cazului de îndeplinire sau omisiune a îndeplinirii, cu rea-credință, a oricărui act; că BNM va suporta cheltuielile de asistență juridică ale angajaților săi și că protecția se extinde pentru angajați, după ce aceștia părăsesc BNM. Unele amendamente sunt, totuși, necesare.

Recomandări:

Vă rugăm să consultați și Recomandările din Secțiunea VIII care se aplică BNM ca bancă centrală.

- **Modificarea măsurilor de protecție juridică pentru personal.** Este confirmat faptul că măsurile de protecție actuale, care ar fi suficiente în multe jurisdicții, s-ar putea să nu fie pe deplin în concordanță cu tradiția juridică moldovenească, astfel formularea trebuie modificată și adusă în concordanță, după cum este necesar, pentru a evita posibile părți

¹²⁹ Conceptul de protecție juridică utilizat aici este preluat din Principiile Fundamentale de la Basel, Principiul 2, Criteriul esențial 7: legile oferă protecție supraveghetorului și personalului său împotriva proceselor pentru îndeplinire sau omisiune a îndeplinirii în exercitarea atribuțiilor lor cu bună credință. Supraveghetorul și personalul acestuia sunt protejați în mod adecvat împotriva cheltuielilor pentru apărarea îndeplinirii sau omisiunii de îndeplinire în exercitarea atribuțiilor lor cu bună credință.

slabe în măsurile de protecție prevăzute în raport cu răspunderea civilă. Se remarcă faptul că această problemă este abordată de proiectul Legii privind modificarea unor acte normative (aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 810 din 5 noiembrie 2020).

- **Procedurile transparente de eliberare din funcție sunt esențiale.** Trebuie să existe obligația de publicare a motivelor de eliberare din funcție a Guvernatorului, Vice-Guvernatorilor, a membrilor Comitetului Executiv și a membrilor Consiliului de Supraveghere. Nu este suficient ca o astfel de publicare să fie uzuală sau să existe în general.
- **Conflictele de interese trebuie iterate în detaliu:** Legea BNM sau reglementările interne ar trebui să stabilească în mod clar condițiile care ar constitui un conflict de interese. Ca parte a activității legate de conflictele de interese și, astfel cum este menționat în Secțiunea de mai sus, factorilor de decizie ai BNM și personalului cu atribuții de supraveghere nu ar trebui să li se permită să dețină pachete de acțiuni în băncile licențiate. Dezvăluirea participației la capitalul unei instituții licențiate sau dezvăluirea împrumuturilor contractate de la instituția licențiată de către membrii Consiliului de Administrație sau de angajați este insuficientă pentru a preveni potențialul unei persoane fizice de a acționa în interesul instituției licențiate sau de a fi văzută ca acționând într-o astfel de manieră, chiar dacă nu este cazul. Perioada de reflecție care împiedică un supraveghetor al BNM să lucreze într-o bancă licențiată nu diminuează riscurile care decurg din conflictele de interese, dacă supraveghetorilor li se permite să dețină pachete de acțiuni.
- **Procedurile interne și guvernarea internă trebuie dezvoltate în continuare.** Deși procesul de pregătire a deciziilor cu privire la aspecte de supraveghere este documentat la nivel intern, sunt necesare îmbunătățiri ale reglementărilor interne, pentru a asigura documentarea completă a ședințelor la care se iau decizii. Angajații cărora li se cere să îndeplinească un act în baza deciziilor de supraveghere trebuie să aibă acces la aceste documente. Astfel de îmbunătățiri în guvernarea internă vor sprijini BNM, în cazul în care deciziile sale vor fi contestate în ceea ce privește procedura sa corespunzătoare atunci când îndeplinește un act de supraveghere în temeiul legii.
- **Concentrarea pe angajarea și retenția personalului calificat pentru funcția de supraveghere.** În pofida reformei salarizării, inclusiv inițiativa din 2018, este dificil pentru autoritățile de supraveghere să recruteze personal de pe piață. Sunt necesare reforme suplimentare pentru a identifica mai bine rolurile și responsabilitățile, și mai multe funcții de conducere care pot atrage și reține candidații aflați la mijlocul carierei profesionale. Va fi necesară reevaluarea periodică și realinierea gradelor de salarizare cu prețul de piață. O strategie de țintire a tinerilor profesioniști care pot avea o pregătire de înaltă calitate în unele tehnici emergente necesare autorităților de supraveghere; și indivizii carierei târzii („panterele gri”) ar putea merita să fie țintiți. Totuși, succesul oricărei strategii de recrutare sau de retenție va depinde de succesul asigurării unei protecții juridice adecvate a personalului.

C. Competențe și Practici Executorii

191. BNM are un spectru larg de competențe de supraveghere, dar se confruntă cu dificultăți semnificative în ceea ce privește utilizarea competențelor sale în mod efectiv. O autoritate de supraveghere nu poate să întreprindă acțiuni corective sau să aplice sancțiuni dacă nu este un supraveghetor, ci un monitor financiar. Trebuie de subliniat că multe dintre acțiunile corective și sancțiunile aplicate de BNM au fost contestate în instanța de judecată, deși BNM nu a observat încercări de a reexamina caracterul adecvat al deciziei luate de BNM și în temeiul dreptului administrativ, actele BNM pot fi testate doar în funcție de legalitatea lor.¹³⁰ Contextul în care multe acțiuni sunt contestate a făcut, după cum admite însăși BNM, ca BNM să fie foarte conservativă în abordarea sa juridică, iar acțiunile corective și sancțiunile sale s-au axat pe încălcări clare. Cu alte cuvinte, deși BNM ar trebui să poată întreprinde acțiuni executorii și măsuri corective pe baza deficiențelor și vulnerabilităților identificate în instituțiile financiare în mod previzional, în practică aceasta nu a fost o abordare viabilă. FSAP realizat în 2014 a observat o dinamică foarte asemănătoare.

192. Consecința limitării acțiunilor corective și de sancționare pentru încălcări juridice sau de reglementare clare este faptul că BNM nu poate dezvolta o abordare de supraveghere funcțională, bazată pe riscuri. Pentru a îndeplini standardele internaționale cu privire la supravegherea previzională, bazată pe riscuri, BNM trebuie să-și utilizeze raționamentul profesional, adică să-și exercite discreția, pentru a măsura potențialul unor viitoare deficiențe, care ar putea submina o instituție financiară, și să intervină, în timp util, cu o acțiune de remediere și corectivă. În prezent, procesul de supraveghere este retroactiv, axat pe identificarea încălcărilor și disfuncționalităților care au apărut deja înainte ca BNM să acționeze în conformitate cu competențele sale. Până când BNM va putea să se bazeze pe utilizarea raționamentului său profesional privind decizia privind momentul și modul în care ar trebui utilizate competențele sale, ea va fi blocată în vechile standarde de supraveghere bazată pe conformare, uneori denumită „supraveghere de bifare de căsuțe”. Toate aspectele supravegherii prudentiale, inclusiv luarea deciziilor privind eliberarea, revocarea licențelor și schimbarea controlului, supravegherea riscurilor CSB/CFT și utilizarea competențelor executorii depind de abilitatea de a desfășura o supraveghere bazată pe riscuri.

193. Pentru a spori în continuare eficacitatea practicilor sale, BNM recunoaște că are nevoie de următoarele competențe executorii mai solide:

- **Introducerea conceptului de discreție mai puternic în legislație.** Confirmarea, în legislație, că de la BNM se așteaptă să-și utilizeze discreția (adică raționamentul profesional) în luarea deciziilor în acțiunile sale de supraveghere. Adică: clarificarea standardelor privind controlul judiciar pentru a consolida baza care deja există pentru discreția BNM, și anume prin definirea unui nivel ridicat (testul „erorii vădite”) pentru a solicita instanțelor judecătorești să se bazeze pe discreția și expertiza BNM. Se observă

¹³⁰ NBM a menționat că, în ultimii 2 ani (iunie 2018 - iunie 2020), băncile, administratorii (și foștii administratori) sau acționarii acestora au depus în total 18 procese (contestând 15 decizii ale Comitetului executiv al BNM) în instanță.

că proiectele de amendamente legislative, pregătite în consultare cu FMI au fost: „De a asigura că instanțele judecătorești respectă evaluările complexe de supraveghere efectuate de BNM, cu excepția cazului în care sunt viciate de o eroare vădită”.

- **Extinderea tarifelor aplicate sancțiunilor.** În prezent, nivelul amenzilor nu are efect de descurajare. În timp ce unele instituții litigioase ar putea fi dispuse să accepte o sancțiune sau o amendă drept „cost al desfășurării activității economice” – asigurarea faptului că BNM are abilitatea de a aplica sancțiuni considerabile ar extinde ansamblul competențelor disponibile pentru BNM.

D. Eliberarea Licențelor și Schimbarea Controlului

194. BNM are un rol vital de gardian al sectorului financiar prin verificarea și competența sa de aprobare sau respingere a unui nou participant al pieții sau schimbarea controlului. În ultimii 7 ani, nu a fost depusă nicio cerere de eliberare a licențelor în Republica Moldova, însă au fost 6 cereri pentru schimbarea controlului, în ultimii 3 ani. FSAP din 2014 a evidențiat faptul că pare să fie nevoie de făcut mai mult pentru a stabili toate detaliile complete ale proprietarilor băncilor, inclusiv beneficiarii efectivi, și pentru a se asigura că membrii Consiliului de Administrație, individual și colectiv, au fost obligați să aibă o înțelegere solidă despre activitățile băncii. BNM a remediat aceste domenii în Legea privind activitatea băncilor și regulamentul conexe (articolele 8-23 din Legea nr.202/2017 și Regulamentul nr. 328/2019.)

195. Abilitatea de a acționa în calitate de gardian efectiv se bazează, printre alți factori, pe practicile decizionale ale BNM. Există două aspecte de examinat în contextul actual. Unul ține de faptul dacă BNM își poate exercita discreția (adică, raționamentul profesional) în luarea deciziilor sale de aprobare, după cum s-a discutat mai sus. Celălalt aspect este modul în care departamentele supraveghere și autorizare ar trebui să reacționeze în cazul anulării recomandării de aprobare sau de respingere a unei cereri de către Comitetul Executiv al BNM.

196. În procesul de examinare a cererilor, este hotărâtor ca BNM să poată efectua o evaluare solidă a numărului de factori calitativi suplimentar la diverse cerințe cantitative. De exemplu, BNM trebuie să poată evalua viabilitatea strategiei de activitate și conformitatea cadrului de guvernare și de management al riscurilor într-o instituție, pentru a lua deciziile sale de aprobare. Aceste evaluări depind de raționamentul profesional în activitatea de supraveghere. Orice revocare a unei autorizații sau permisiuni va necesita, în egală măsură, exercitarea raționamentului profesional. Prin urmare, abilitatea BNM de a-și exercita raționamentul profesional este centrală pentru eficacitatea sa în procesul de determinare a persoanelor și instituțiilor care pot participa în cadrul sectorului bancar.

197. Este necesar ca procesele interne ale BNM să asigure documentarea clară a tuturor deciziilor luate în temeiul legii și o monitorizare adecvată. Reiese, de exemplu, că, în prezent, procesele verbale ale deciziilor luate de Comitetul Executiv nu sunt aduse la cunoștința personalului care trebuie să întreprindă acțiuni care au făcut obiectul deciziilor adoptate.

198. Competențele decizionale ale BNM sunt stabilite prin lege și sunt atribuite Comitetului Executiv al BNM. În cazul în care Comitetul Executiv acordă o aprobare în pofida recomandărilor personalului BNM, este imperativ să existe o evidență clară a temeiurilor recomandărilor negative și motivele pentru care recomandarea a fost ignorată. Departamentul Supraveghere, de asemenea, va trebui să-și adapteze atent supravegherea pentru a se asigura că orice preocupări identificate în timpul proceselor de depunere a cererilor sunt atent monitorizate cu întreprinderea acțiunilor, la necesitate.

199. Este important ca nici personalul, nici Comitetul Executiv să nu se simtă sub presiunea de a acorda o aprobare. O cerere poate fi respinsă, însă poate fi depusă din nou la o dată ulterioară, oferind dovezi mai solide pentru susținerea cazului. Dacă este dificil să se ajungă la o decizie temeinică în perioada stabilită de lege (care reflectă calendarul UE), în acest caz trebuie adoptată o decizie de respingere și depusă o nouă cerere. Este important că autoritatea de supraveghere să nu fie sub presiunea de a adopta o aprobare dacă nu este complet satisfăcută de cerere doar pentru că se simte presată de timp.

200. Cadrul legislativ și de reglementare al Republicii Moldova pentru autorizațiile noi și schimbarea controlului se bazează în mare măsură pe modelul UE. BNM a aplicat, de asemenea, îndrumările utile ale ABE care includ, de exemplu, evaluarea prudențială a achizițiilor de pachete de acțiuni calificate, evaluarea conformității membrilor organului de conducere și a titularilor funcțiilor-cheie și guvernanta internă. Îmbunătățirile recente ale legislației UE¹³¹ au accentuat nu doar cerințele pentru cunoașterea structurii mai largi a grupului din care va face parte noua instituție, dar și cerințele pentru guvernanta internă a instituției propuse și capacitățile sale de gestionare a riscurilor. Ar fi util ca Legea privind activitatea băncilor (și reglementările relevante) să fie actualizată pentru a reflecta aceste modificări, chiar dacă există deja un text general în acest domeniu.

201. În ceea ce privește practicile și procesele, BNM tinde să le facă asidue și își propune să aibă standarde scrupulos de ridicate. Totuși, încă există posibilități pentru unele îmbunătățiri care urmează a fi efectuate și, prin urmare, sunt propuse următoarele recomandări:

- **Pregătirea unui manual pentru autorizarea și aprobarea schimbării controlului.** BNM a stabilit procese și acestea sunt valoroase, dar un manual bine formulat pentru sprijinirea activității analitice cuprinzătoare și luarea deciziilor va sprijini un proces robust și coerent pentru toți participanții noi care vor intra pe piață.
- **Interviuri obligatorii pentru membrii Consiliului de Supraveghere și membrii Comitetului Executiv.** BNM se mișcă din ce în ce mai mult în această direcție, iar un proces obligatoriu ar transmite un semnal clar al importanței pe care autoritatea de supraveghere o acordă persoanelor care sunt capabile să dea o relatare credibilă a

¹³¹ A se vedea art. 1 alin. (6) din Directiva 2019/878/UE (Directiva 5 privind cerințele de capital, DCR5) care a modificat art. 10 și art.74 din Directiva 2013/36/UE (DCR4)

cunoștințelor lor despre rolul pe care aceștia doresc să-l exercite, experiența lor și ce pot oferi instituției.

- **O utilizare mai mare a raționamentului profesional de supraveghere în evaluarea cererilor și luarea deciziilor.** Suplimentar necesității unui sprijin mai mare pentru definirea raționamentului profesional în legislație, BNM, de asemenea, trebuie să continue dezvoltarea competențelor personalului astfel încât să poată efectua o evaluare de bună calitate a aspectelor calitative ale cererilor, precum planurile strategice și operaționale, modelele economice, sistemul de guvernare corporativă, managementul riscurilor și controalele interne ale băncilor. Probabil, un set de abilități mai aprofundate se regăsește mai degrabă în Departamentul Supraveghere Bancară decât în Departamentul Reglementare și Autorizare, și o colaborare mai strânsă între cele două departamente este importantă, cu atât mai mult cu cât Departamentul Supraveghere va trebui să supravegheze orice candidat de succes. Pe parcursul timpului, când se va consolida gradul de ocupare al posturilor în BNM, ar putea fi examinată crearea unei unități specializate în cadrul Departamentului Reglementare și Autorizare, dar în contextul actual al deficitului de personal, aceasta nu este o prioritate urgentă.

E. Guvernanța Corporativă și Persoanele Afiliate

202. Autoritățile moldovenești au dedicat eforturi semnificative dezvoltării cadrului legislativ și de reglementare pentru supravegherea guvernantei corporative și a persoanelor afiliate. De asemenea, au fost depuse eforturi pentru a îmbunătăți procesele de examinare și pentru a se asigura că aspecte de guvernare corporativă și persoane afiliate sunt incorporate în procesul de revizuire și evaluare a supravegherii (PRES). Țintele stabilite de Banca Mondială pentru numărul de inspecții tematice cu privire la guvernarea corporativă au fost depășite. În general, supravegherea guvernantei corporative arată o îmbunătățire considerabilă și valoroasă, dacă sunt comparate cu concluziile FSAP din 2014.

203. Cu toate acestea, pot fi efectuate unele îmbunătățiri, dau unele provocări mai rămân. În ceea ce privește reglementările, nu este totalmente clar că o bancă va înțelege că are obligația juridică sau de reglementare de a notifica autoritatea de supraveghere imediat ce ia cunoștință de informații importante care ar putea afecta în mod negativ competența și onorabilitatea unui membru al Consiliului de Administrație sau al unui membru al conducerii de vârf. Un regulament recent (Regulamentul 292/2018, Capitolul II, secțiunea 1) abordează această problemă, dar pare să prevadă un proces complet de evaluare și de luare a deciziilor înainte ca BNM să fie notificată. Acest lucru nu îndeplinește cerința „*imediat ce a luat cunoștință de orice informații importante care ar putea afecta în mod negativ*”. Prin urmare, se propune ca formularea să fie definită mai clar sau să fie emise recomandări suplimentare. Deși recomandările nu sunt, în sine, obligatorii din punct de vedere juridic, BNM ar trebui să pună la dispoziția băncilor mai multe recomandări privind așteptările sale de supraveghere în domeniul guvernantei corporative și al bunelor practici respectate, pentru a se asigura că instituțiile supravegheate au o înțelegere clară a atribuțiilor lor în temeiul legii. Recomandările referitoare la supraveghere sunt un instrument de bună practică utilizat în mod curent, în special în domenii

noi sau relativ noi de reglementare, pentru a se asigura că industria bancară înțelege intenția cadrului de reglementare și poate evalua mai bine dacă obiectivele de reglementare au fost atinse.

204. BNM a recunoscut problema trecerii la raționamentul profesional în evaluarea guvernantei corporative a băncilor, în loc să se bazeze pe încălcarea reglementărilor, pentru a avea posibilitatea de a acționa. Vă rugăm să vedeți discuțiile de mai sus cu referire la importanța asigurării că angajații cu atribuții de supraveghere pot utiliza și acționa în baza raționamentului lor profesional. Calitatea guvernantei în cadrul băncilor nu poate fi supravegheată printr-o simplă invocare a faptului că reglementările au fost încălcate. Evaluarea calității și conformității guvernantei, a managementului riscurilor și a mediului de control sunt esențiale.

205. În termeni practici, BNM i se recomandă să-și continue programul de inspecții pe teren și analize din birou a guvernantei corporative a băncilor. Aceasta va permite BNM să-și aprofundeze experiența și să-și dezvolte competențele. În special, BNM i se recomandă să examineze utilizarea tehnicii de inspecții orizontale sau tematice, și să acopere sectorul bancar în totalitate. Aceasta permite de a avea o perspectivă mai bună asupra spectrului de practici și abilității de a oferi feedback sectorului bancar privind exemplele de practici corecte și incorecte (în mod anonim). BNM ar beneficia dacă și-ar spori în continuare resursele specializate (experți) pentru supravegherea guvernantei corporative a băncilor.

206. În ceea ce privește supravegherea persoanelor afiliate, BNM din nou a înregistrat progrese considerabile. Supravegherea persoanelor afiliate era o problemă care necesita o atenție urgentă în momentul derulării ultimului FSAP și importanța acestui subiect a fost subliniată de fraudă care a cauzat colapsul a 3 bănci. Spre deosebire de UE, care tace pe această problemă, Republica Moldova a elaborat reglementări detaliate și băncile au fost obligate să-și reducă expunerile la persoanele afiliate. Toate băncile au respectat limitele – dacă expunerea maximă la o persoană afiliată sau la un grup de persoane afiliate care sunt interdependente este de 10% și dacă limita cumulativă pentru toate expunerile la persoanele afiliate este de 20 la sută. Activitatea persoanelor afiliate este examinată ca dimensiune a riscului de creditare, și astfel primește o atenție frecventă de la inspectorii (având în vedere că riscul de creditare este un risc de bază). Sunt necesare eforturi continue de supraveghere pentru monitorizarea cerințelor băncilor de guvernanta corporativă privind tranzacțiile persoanelor afiliate (politici prudențiale, aprobarea limitelor expunerilor și supravegherea de către Consiliul de Administrație, luarea deciziilor cu evitarea conflictelor de interese etc.).

F. CSB/CFT

207. După cum s-a discutat în Secțiunea IV privind CSB/CFT, BNM și-a întărit abordarea față de supravegherea CSB/CFT în bănci. Asigurarea, riguroasă și disuasivă, a executării de către BNM este esențială pentru a obține progrese, în sectorul bancar, la capitolul protecția împotriva riscurilor CSB/CFT. Este foarte clar că BNM trebuie să exercite și să mențină o presiune puternică asupra băncilor pentru a le îmbunătăți standardele. În pofida

instruirilor, comunicării, orientărilor, recomandărilor și activităților de informare, oferite de autoritatea de supraveghere, BNM este conștientă de faptul că cultura de conformare și controlul, în multe bănci, sunt slabe, lăsând sectorul bancar expus riscurilor CSB/CFT.

208. Prin urmare, este hotărâtor ca BNM să poată avea acces la și să opereze un regim de sancțiuni eficace, dar există provocări care trebuie depășite în realizarea acestui lucru.

În prezent, BNM, vrând-nevrând, trebuie să acționeze presupunând că toate deciziile sale de executare vor fi contestate, deoarece aceasta este experiența actuală. O ocazie importantă de testare a fost în fața Curții Constituționale, în momentul derulării misiunii, în care o bancă contesta conceptul de „gravitate”, deoarece a fost sancționată pentru încălcări „grave”. Dacă hotărârea va fi pronunțată împotriva BNM, viitoare oportunități de a impune cu succes sancțiuni și de a opera un regim de executare, semnificativ și eficace, se vor diminua în continuare.

209. Abilitatea BNM de a obține progrese din perspectiva CSB/CFT se bazează parțial pe voința sa de a acționa, precum și pe abilitatea sistemului de executare de a funcționa în mod eficace. Recomandările pentru BNM sunt următoarele:

- **Este necesară o coordonare și o cooperare mai puternică între Departamentul CSB și Departamentul supraveghere bancară. Schimbul proactiv de informații și analize privind băncile va sprijini eficacitatea activității ambelor departamente.**
- **O presiune puternică asupra băncilor în legătură cu orice punct slab în regimurile lor de CSB/CFT, cu o atenție deosebită la PEP și BE. Indiferent de riscul problemelor juridice, este necesar ca BNM să urmărească orice punct slab pe care îl identifică în managementul acestor riscuri de către bănci.**
- **Legea CSB/CFT trebuie modificată pentru a crește mărimea pedepselor pentru nereguli în CSB/CFT.**
- **Legea trebuie modificată pentru a proteja utilizarea raționamentului profesional bazat pe riscuri de către BNM.**

Concluzie

210. Statul de drept și abilitatea autorității de supraveghere de a-și baza deciziile și acțiunile pe raționamentul profesional (utilizarea discreției) sunt esențiale pentru o guvernare solidă în ceea ce privește supravegherea sectorului financiar. Aceste două condiții stau la baza tuturor recomandărilor din această secțiune a raportului. Remarcând totodată că interacțiunea dintre BNM și instanțele judecătorești nu este o problemă nouă și a fost o preocupare majoră în FSAP, autoritățile și-au îmbunătățit cadrul începând cu anul 2013 și, deși prevederile privind controlul judiciar aplicabile BNM au devenit mai avansate decât în multe jurisdicții, problemele de bază legate de aspecte mai ample de guvernare au împiedicat

obținerea unor rezultate semnificative. Dacă aceste condiții nu sunt asigurate, este puțin probabil că Republica Moldova va obține progrese, și progresele existente vor fi pe un teren fragil. Cu alte cuvinte, avansarea la capitolul guvernanta în ceea privește supravegherea sectorului financiar nu poate fi asigurată separat de reformele mai ample și mai profunde discutate în alte secțiuni ale acestui raport (îndeosebi, în Secțiunea II privind Statul de drept și Secțiunea VIII privind Guvernanța Băncii Centrale). Deși realizarea unei părți din acțiunile recomandate va depinde de BNM, un număr de probleme fundamentale necesită un set mai larg de actori și se bazează pe punerea în aplicare și interpretarea legilor pertinente. Utilizarea raționamentului profesional de către autoritatea de supraveghere trebuie protejată prin lege. Personalul cu atribuții de supraveghere are nevoie de măsuri legale de protecție fortificate (care nu trebuie confundate cu imunitatea la neglijența gravă). Aceste schimbări pot fi făcute prin intermediul modificărilor legislative. În plus, utilizarea legilor modificate corespunzător depinde de capacitatea Republicii Moldova de a încuraja aplicarea transparentă și consecventă a legilor, prin intermediul unui sistem judiciar eficient și independent, și de existența unor profesioniști competenți, independenți și cu experiență (avocați). La momentul derulării FSAP în anul 2014, erau multe puncte slabe și este clar (a se vedea Secțiunea II privind Statul de drept) că multe provocări persistă.

ANEXA 1. LISTA COMPLETĂ A RECOMANDĂRILOR

Măsură	Autoritatea Responsabilă	Obiectiv	Termen (termen scurt/ termen mediu/ termen lung)
Statul de Drept			
Îmbunătățirea procedurii de selectare a candidaților care au fost admiși la funcția de judecător și asigurarea respectării procedurilor viza te în toate cazurile.	MJ, CSM	Îmbunătățirea integrității și răspunderii sistemului judiciar; reducerea vulnerabilităților la corupție.	TS/M
Creșterea transparenței în procesul de luare a deciziilor de către CSM pentru a cere ca toate deciziile CSM să fie motivate și pentru ca astfel de motivări să fie făcute publice.	MJ, CSM	Îmbunătățirea integrității și răspunderii sistemului judiciar.	Imediat
Precizarea competențelor și a responsabilităților Inspecției Judiciare. Îmbunătățirea procedurilor pentru desfășurarea unor astfel de activități - toate comunicările și anchetele către judecători ar trebui să fie documentate în mod corespunzător și corelate cu acțiuni disciplinare potențiale concrete. Inspectorii judiciari ar trebui, de asemenea, să fie supuși evaluării performanței și sancțiunilor pentru abateri.	MJ, CSM	Îmbunătățirea integrității și răspunderii sistemului judiciar; reducerea vulnerabilităților la corupție.	TS
Simplificarea procesului pentru procedura disciplinară.	MJ, CSM	Îmbunătățirea integrității și răspunderii sistemului judiciar.	TS/M
Asigurarea inițierii procedurii disciplinare în cazul în care judecătorii fac obiectul procedurii penale și asigurarea trimiterii dosarului pentru ancheta penală în cazul depistării unui comportament penal.	MJ, CSM	Îmbunătățirea integrității și răspunderii sistemului judiciar; reducerea vulnerabilităților la corupție.	TS/M
Îmbunătățirea testării integrității judecătorilor. Integritatea judecătorilor și a candidaților ar trebui verificată în fiecare etapă a carierei lor. Verificarea integrității ar trebui efectuată în mod oficial și transparent și ar trebui să includă verificări ale declarațiilor de avere și ale conflictelor de interese.	MJ, CSM	Îmbunătățirea integrității și răspunderii sistemului judiciar; reducerea vulnerabilităților la corupție.	TS
Îmbunătățirea procesului de selecție a candidaților și membrilor CSM pentru a asigura că membrii-judecători au o reputație și o integritate ireproșabilă, inclusiv prin crearea unei comisii independente (care să includă experți	MJ	Îmbunătățirea integrității și răspunderii sistemului judiciar; reducerea vulnerabilităților la corupție.	TS

internaționali și membri ai profesiilor din domeniul juridic și ai societății civile) pentru pre-selectarea candidaților/persoanelor nominalizate în CSM și să le evalueze integritatea.			
Abrogarea art. 307 CP în forma sa actuală pentru a preveni utilizarea acestei preveniri în scopul subminării independenței judiciare.	MJ	Îmbunătățirea integrității și răspunderii sistemului judiciar; reducerea canalelor pentru corupție și intimidare.	Imediat
Eradicarea practicii de testare la poligraf a candidaților la funcția de judecător la toate etapele de pregătire și carieră a judecătorului.	MJ, CSM	Îmbunătățirea integrității și răspunderii sistemului judiciar; reducerea canalelor pentru corupție și intimidare.	Imediat
Reducerea sferei de competențe și responsabilități ale președinților de instanțe judecătorești.	MJ, CSM	Îmbunătățirea integrității și răspunderii sistemului judiciar; reducerea canalelor pentru corupție și intimidare.	TS
De a asigura că toate transferurile respectă procedura de angajare corespunzătoare.	MJ, CSM	Îmbunătățirea integrității și răspunderii sistemului judiciar; reducerea vulnerabilităților la corupție.	TS
Clarificarea procedurilor de convocare a Adunării Generale (inclusiv prin specificarea cerințelor pentru convocare și a motivelor pentru respingerea unei convocări).	MJ, CSM	Consolidarea capacității judecătorilor de auto-gestiune.	TS
Instituirea unui mecanism de implicare a judecătorilor în procesul de numire, evaluare și destituire a președintelui și a vicepreședinților instanței judecătorești în care activează.	MJ, CSM	Îmbunătățirea independenței și integrității și sistemului judiciar; reducerea canalelor pentru corupție și intimidare.	TS/M
Efectuarea a auditului extern/evaluării externe cu privire la eficacitatea cu care INJ instruește stagiarii din sistemul judiciar și dacă practicile de angajare sunt suficient bazate pe merit.	MJ	Îmbunătățirea capacităților și integrității judecătorilor; reducerea vulnerabilităților la corupție.	TS
Instituirea unui mecanism de stimulare și monitorizare a eficacității reformelor, inclusiv contractarea periodică a serviciilor de audit extern a sistemului judiciar pentru a evalua independența și eficacitatea acestuia.	MJ	Îmbunătățirea capacităților și integrității judecătorilor.	TM
Liberalizarea sectorului justiției prin permiterea judecătorilor de a participa la ședințele externe fără autorizarea CSM.	MJ, CSM	Îmbunătățirea capacităților judecătorilor.	TM
Consolidarea supravegherii executorilor judecătorești prin modificarea Legii cu privire la executorii judecătorești, pentru a institui un mecanism de răspundere disciplinară pentru executorii judecătorești și definirea	MJ	Îmbunătățirea capacităților și integrității funcționarilor din sistemul judiciar; Îmbunătățirea eficienței soluționării litigiilor comerciale.	TM

rolului și responsabilității organului profesional.			
Simplificarea mecanismelor de urmărire a activelor debitorilor.	MJ	Îmbunătățirea eficienței soluționării litigiilor comerciale.	TM
Simplificarea procedurilor de executare a hotărârilor judecătorești.	MJ	Îmbunătățirea eficienței soluționării litigiilor comerciale.	TM
Eliminarea medierii obligatorii din instanțele judecătorești.	MJ	Îmbunătățirea eficienței soluționării litigiilor comerciale.	TM
Elaborarea metodologiei pentru monitorizarea implementării noii Strategii Naționale de Dezvoltare a Sectorului Justiției, inclusiv prin elaborarea unor indicatori specifici de eficacitate, în consultare cu membrii desemnați ai grupului de monitorizare.	MJ	Îmbunătățirea independenței, integrității și a eficacității sistemului justiției.	Imediat
Cadrul Anticorupție			
Incriminatoriile abuzului de putere în conformitate cu UNCAC.	MJ	Consolidarea cadrului juridic anticorupție.	TM
Revizuirea structurii infracțiunii de înșelăciune ilicită, inclusiv a interpretării sarcinii probei.	MJ, agențiile de aplicare a legii, sistemul judiciar	Consolidarea cadrului juridic anticorupție.	TM
Creșterea pedepselor maxime pentru exercitarea atribuțiilor de serviciu în sectorul public în situații de conflict de interese, trafic de influență neagră și spălare de bani la cel puțin șase ani.	MJ	Consolidarea cadrului juridic anticorupție.	TM
Modificarea art. 364-1 CPP și art. 80 CP pentru a limita aplicarea acestora în cazurile de corupție și pentru a condiționa asistența auzatului la anchetă.	MJ	Consolidarea cadrului juridic anticorupție.	TM
Revizuirea prevederilor privind circumstanțele atenuante și excepționale și aplicarea acestora, care pot duce la reducerea efectului de descurajare a pedepselor.	MJ, sistemul judiciar	Îmbunătățirea efectului de descurajare a pedepselor în cazurile de corupție.	TM
A face opțională aplicarea scutirilor de răspundere penală pentru luare de mită activă și trafic de influență.	MJ	Consolidarea cadrului juridic anticorupție.	TM
Urmărirea cazurilor cu o posibilă răspundere a persoanelor juridice în infracțiuni de corupție.	Agențiile de aplicare a legii	Îmbunătățirea eficacității cadrului juridic anticorupție.	TS
Modificarea Ghidului PG pentru a face obligatorii investigațiile financiare asupra posibilității confiscării extinse în toate cazurile de corupție.	PG	Îmbunătățirea recuperării activelor în cazuri de corupție.	TS

Asigurarea respectării depline a cerințelor de a supune actele normative expertizei anticorupție	Guvernul	Limitarea riscurilor anticorupție.	TS
Utilizarea analizei operaționale a CNA pentru depistarea și investigarea îmbogățirii ilicite și falsul în declarațiile de avere	CNA, PAC	Îmbunătățirea eficacității aplicării măsurilor anticorupție.	TS
Efectuarea și publicarea analizelor strategice și studiilor despre corupție.	CNA	Creșterea nivelului de înțelegere a riscurilor de corupție.	TS
Ajustarea competenței de anchetă a PAC pentru a ținti exclusiv corupția de nivel înalt.	MJ, PAC	Îmbunătățirea eficacității aplicării măsurilor anticorupție.	TM
Re-examinarea rolului PAC în supra vegherea și reprezentarea în anchetele judecătorești de către CNA.	MJ, PAC, CNA, PG	Îmbunătățirea eficacității aplicării măsurilor anticorupție.	TM
Transferul reprezentării cauzelor PAC în instanțele de recurs și de casare către PAC.	PAC, PG	Îmbunătățirea eficacității aplicării măsurilor anticorupție.	TS
Reducerea dependenței PAC de personalul extern, inclusiv prin modificarea cadrului juridic pentru angajarea propriilor ofițeri de anchetă.	PAC	Consolidarea independenței operaționale a PAC.	TL
Acordarea autorității PAC asupra resurselor sale umane, inclusiv limitarea competențelor PG de a transfera procurorii la PAC și implicarea PAC în selecția și aplicarea măsurilor disciplinare personalului PAC.	PAC, PG	Consolidarea independenței operaționale a PAC.	TM
Consolidarea procesului de selecție a Procurorului-șef al PAC cu participarea experților internaționali, a societății civile, permițând neprocurorilor să candideze.	MJ, PAC	Consolidarea independenței PAC.	TS
Introducerea criteriilor de integritate, inclusiv controlul averii, la promovarea și transferul procurorilor și evaluarea performanței acestora.	CSP	Promovarea integrității în serviciul procuraturii.	TS
Transferul funcției disciplinare de la PG la CSP.	PG, CSP	Promovarea integrității în serviciul procuraturii.	TS
Limitarea drepturilor Procurorului General de procuror-superior al Procurorului-Șef al PAC și retragerea sau transferul cazurilor de la/către PAC.	PG, MJ	Consolidarea independenței PAC.	TS
Acordarea unui buget separat PAC.	PG, PAC, MF	Consolidarea independenței PAC.	TS

Utilizarea informațiilor financiare pentru depistarea corupției.	PAC, CNA, SPCSB	Îmbunătățirea eficacității aplicării măsurilor anticorupție.	TM
Intensificarea investigațiilor pe cazuri de delapidare comise de funcționari publici, de îmbogățire ilicită și fals în declarații.	PAC, CNA	Îmbunătățirea eficacității aplicării măsurilor anticorupție.	TL
Revizuirea și publicarea unui studiu al practicii instanțelor judecătorești și al factorilor care conduc la pedepse blânde în cauzele de corupție.	Sistemul judiciar, PAC, CNA, PG, MJ	Îmbunătățirea efectului de descurajare a pedepselor în cauzele de corupție.	TM
Reorientarea investigațiilor de corupție de la cetățenii privați la funcționarii publici și corupția din sectorul public.	PAC, CNA	Îmbunătățirea eficacității aplicării măsurilor anticorupție.	TL
Intensificarea eforturilor de urmărire a recuperării activelor acordând CARA autonomia necesară.	Guvernul, CNA	Îmbunătățirea eficacității aplicării măsurilor anticorupție.	TL
Prioritizarea investigațiilor corupției de nivel înalt.	PAC	Îmbunătățirea eficacității aplicării măsurilor anticorupție.	TL
Angajarea personalului suplimentar în ANI pentru ocuparea tuturor posturilor vacante.	ANI	Îmbunătățirea eficacității regimului de declarare a averii.	Imediat
Perfecționarea evaluării funcționarilor publici cu risc înalt pentru a fi în concordanță cu principalele riscuri de corupție identificate în țară.	ANI	Îmbunătățirea eficacității regimului de declarare a averii.	TS/M
În cadrul unui exercițiu excepțional (care trebuie repetat periodic), de efectuat o verificare sectorială a tuturor averilor judecătorilor și procurorilor.	ANI	Îmbunătățirea eficacității regimului de declarare a averii.	TS
Consolidarea eforturilor de executare pentru nerespectarea cerințelor privind declararea averilor și impunerea unor pedepse cu efect de descurajare, eficiente și proporționale.	ANI	Îmbunătățirea eficacității regimului de declarare a averii.	TS/M
Suplinirea tuturor posturilor vacante în Unitatea pentru securitate, audit și verificarea integrității și operaționalizarea unității.	ANI	Îmbunătățirea eficacității regimului de declarare a averii.	Imediat
Dacă se trece la un sistem de declarații bazat pe prețurile de piață, ANI ar trebui să elaboreze un plan clar de verificare, inclusiv indicatorii de piață care urmează să fie menționați și ce marjă de eroare trebuie să fie acceptabilă.	ANI	Îmbunătățirea eficacității regimului de declarare a averii.	Imediat

CSB/CFT			
Efectuarea inspecțiilor tematiche intersectoriale ale băncilor pe baza principalelor domenii de deficiențe identificate de auditul extern.	BNM	Îmbunătățirea aplicării măsurilor preventive de către entitățile raportoare.	TS
Efectuarea examinărilor țintite în mod regulat în urma deficiențelor identificate în contextul examinărilor complete.	BNM	Îmbunătățirea aplicării măsurilor preventive și înțelegerii riscurilor SB/FT de către entitățile raportoare.	TS/M
Abilitarea ASP cu competențe de sancționare pentru nerespectarea cerințelor privind înregistrarea informațiilor despre beneficiarii efectivi.	MJ	Îmbunătățirea calității informațiilor despre beneficiarii efectivi în registrul companiei.	Imediat
Efectuarea unei evaluări cuprinzătoare a riscurilor SB aferente persoanelor juridice și elaborarea Strategiei de reducere a riscurilor.	BNM, SPCSB	Îmbunătățirea înțelegerii riscurilor SB de către autoritățile de reglementare și entitățile raportoare.	TS/M
Compilarea unei liste cu funcții naționale/ funcții interne care sunt considerate a fi funcții publice importante în scopul identificării PEP.	BNM, SPCSB	Îmbunătățirea aplicării măsurilor preventive de către entitățile raportoare.	TS/M
Impunerea unor pedepse eficiente, proporționale și cu efect de descurajare pentru nerespectarea obligațiilor CSB/CFT	BNM	Sancționarea efectivă a SB/FT.	TS/M
Examinarea reformării sistemului de RTS, efectuarea unei inspecții tematiche cu privire la sistemele băncilor de raportare a tranzacțiilor suspecte, cu un accent special pe tranzacțiile referitoare la PEP.	BNM, SPCSB	Îmbunătățirea aplicării măsurilor preventive de către entitățile raportoare.	TS
Efectuarea unei analize strategice a tendințelor și metodelor SB legate de corupție.	SPCSB, PAC	Îmbunătățirea înțelegerii riscurilor SB care rezultă din corupție.	TS/M
Consolidarea capacității forțelor de ordine de a utiliza informații financiare și de a desfășura investigații financiare prin instruiri țintite.	CNA, PAC, SPCSB	Îmbunătățirea depistării și investigării cazurilor de corupție și a recuperării activelor.	TM
Intensificarea eforturilor de investigare și urmărire penală a SB legate de corupție în conformitate cu profilul de risc al Republicii Moldova, inclusiv prin folosirea probelor în investigațiile financiare paralele legate de corupție.	CNA, PAC	Creșterea eficacității justiției penale anticorupție.	TL
Managementul Finanțelor Publice			
Publicarea, în Registrul online al Actelor Juridice, a Ordinilor Ministrului și ale Consiliului de Administrație cu privire la bugetul anual al FNDAMR, al FNDR, al FVV,	MADRAM	Asigurarea transparenței bugetare a fondurilor.	TS

și al FEN la începutul anului fiscal și, dacă există, bugetele suplimentare ale acestora.			
Personalizarea MTender pentru a publica toate informațiile privind achizițiile publice de valoare mică și monitorizarea executării contractelor în sistem.	AAP, ANSC	Îmbunătățirea transparenței și regularității achizițiilor publice.	TS/M
Modificarea LPP pentru a clarifica competențele ANSC și a stabili competențele AAP de a impune sancțiuni administrative pentru nereguli.			
Mutarea aplicației „IC” pe platforma centralizată administrată de CTIF și punerea în aplicare activă în toate autoritățile și fondurile bugetare și la autogestiune.	CTIF, MF	Consolidarea controlului sistemelor informaționale pentru managementul financiar.	TM/L
Dezvoltarea unei interfețe automatizate între SIMF și MTender.			
Adoptarea unei Hotărâri de Guvern cu privire la selectarea și managementul proiectelor pentru reparația capitală a drumurilor primăriilor, prin încorporarea lecțiilor învățate din Programul „Drumuri bune pentru Moldova”.	MEI, MF, MADRM, APP	Consolidarea managementului investițiilor publice.	TS/M
Reevaluarea proiectelor Fondului Ecologic, care sunt în derulare o perioadă îndelungată, pentru a determina dacă acestea ar trebui stopate sau dacă domeniul lor de aplicare ar trebui limitat.			
Crearea unei noi agenții care să centralizeze managementul proiectelor Fondului Ecologic Național cu capacități semnificativ sporite.			
Modificarea Legii PPP pentru a consolida evaluarea și transparența proiectelor și pentru a introduce sancțiuni administrative stricte pentru încălcarea Legii PPP și a altor legi relevante.			
Publicarea unui raport care să includă clasificări ale creditelor neperformante și cuantificarea riscurilor de credit care decurg din Programul „Prima Casă” și programele de împrumut pentru un sector privat.	MF, BNM	Îmbunătățirea transparenței programelor de împrumut și garanție.	TS
Dezvoltarea interfețelor automatizate între RBI, înregistrările privind utilizarea terenurilor și registrul	APP, ASP, ARFC	Elaborarea unui registru complet al terenurilor deținute de autorități și	TM

patrimoniului public, și actualizarea acestor 3 registre pe baza rezultatelor efective ale măsurătorilor prin intermediul exercițiului de delimitare în masă.		a asigurarea regularității arendării lor.	
Revizuirea Legii cu privire la prețurile normative și modul de vânzare-cumpărare a pământului pentru a aduce prețurile de vânzare și arendă a terenurilor proprietate publică aproape de valorile de piață.			
Stabilirea cadrului unic pentru prezentarea rapoartelor fiscale ale autorităților la autogestiune pe baza planului armonizat de conturi și a standardelor contabile.	MF	Armonizarea prezentării rapoartelor fiscale ale autorităților la autogestiune.	TM
Continuarea efectuării misiunilor de audit extern în domeniile de prioritate înaltă, inclusiv auditul tehnic al programului „Drumuri bune pentru Moldova” și al PPP-urilor, și auditul TI al programului „IC” în entitățile principale.	Curtea de Conturi	Continuarea efectuării misiunilor de audit extern în domeniile de prioritate înaltă.	TM
Organizarea auditului orizontal pe teme de importanță națională de către auditorii interni.	MF, MADRM	Facilitarea dezvoltării capacităților de audit intern.	TS/M
Concentrarea auditorilor interni la nivel ministerial pentru ministerele mari (de ex., MADRM).			
Guvernanța În Întreprinderile de Stat			
Emiterea unei politici care să specifice proprietatea, supra vegherea și responsabilitățile privind gestionarea ÎS.	MF, ME, APP	Simplificarea responsabilităților Guvernului în ceea ce privește gestionarea și supra vegherea ÎS.	TS/M
Triajul portofoliului de ÎS.	MF, MEI, APP	Definirea raționamentului pentru proprietatea (ownership) Guvernului.	TM
Reducerea IS la o formă juridică, de preferință constituirea S.A. pentru toate întreprinderile.	MF, MEI, APP		TM
Includerea membrilor independenți și a comitetelor de audit și eliminarea comisiilor de cenzori.	MF, MEI, APP	Îmbunătățirea guvernanței corporative a ÎS.	TS/M
Elaborarea regulamentelor de suport pentru numirea și evaluarea membrilor în Consiliul de Administrație.	MF, MEI, APP	Îmbunătățirea guvernanței corporative a ÎS.	TS/M
Elaborarea politicilor de remunerare pentru directori și membrii Consiliului	MF, MEI, APP	Îmbunătățirea guvernanței corporative a ÎS.	TS/M

de Administrație și limitarea componenței la minim, cu obiectiv pe termen mediu de a elimina complet prezența angajaților ex-officio în Consiliile de Administrație.			
Elaborarea regulamentelor de suport privind statuturile-model, așteptările controlului intern și ale auditului intern pentru ÎS, precizarea standardelor contabile și introducerea unor sancțiuni clare și aplicabile pentru neraportarea și nedezvăluirea informațiilor financiare.	MF, MEI, APP	Îmbunătățirea guvernantei corporative a ÎS.	TS/M
Administrarea Fiscală			
Comandarea sondajelor independente, regulate, privind integritatea SFS.	SFS	Conștientizare sporită a preocupărilor comunității; progrese monitorizate în dinamică	TM
Modificarea art. 133 a Codului Fiscal pentru a prevedea că funcția de director al SFS să fie suplinită pe bază de concurs și să fie pe o perioadă predeterminată, independent de ciclul politic sau de noile numiri ministeriale.	MF	Independență consolidată și încredere sporită a publicului în SFS	TS
Crearea unui grup de persoane cu funcții de conducere din SFS cu atribuții specifice pentru a coordona evaluarea riscurilor de corupție și elabora planuri de acțiune mai cuprinzătoare.	SFS	O evaluare mai completă a riscurilor de corupție și a acțiunilor necesare; un loc de responsabilitate mai clar în cadrul STS pentru politica anticorupție.	TS
O mai bună monitorizare a integrității și profesionalismului inspectorilor fiscali cu un sistem structurat și independent al controlului calității post-audit.	SFS	Corupție redusă în domeniul auditului și controlului fiscal	TS
Modificarea procedurilor MRU pentru (a) a solicita înregistrări de integritate pentru toți noii-angajați, (b) a face promovările pe bază de concurs, și (c) a actualiza politica privind rotația personalului și eliminarea cerinței legale de a obține consimțământul prealabil.	SFS	Vulnerabilitate la corupție redusă și o transparență mai mare a numirilor și promovărilor	TM
Modificarea mandatului subdiviziunii SFS responsabile de asigurarea integrității personalului pentru a se concentra pe prevenirea și depistarea corupției.	SFS	Accent sporit pe măsurile anticorupției și o probabilitate mai mare de depistare a incidentelor de integritate.	TS
Eliminarea deficiențelor în securitatea datelor și formalizarea protocoalelor de securitate și acces cu furnizorul extern de TI la nivel de Memorandum de Înțelegere.	SFS și CTIF	Siguranță a datelor îmbunătățită; mai puțină vulnerabilitate la corupție sau fraudă.	TS

Interacțiune mai activă a SFS cu agenții economici (prin intermediul programelor de instruire și informare) în vederea încurajării raportării incidentelor de integritate.	SFS	Nivel crescut de incidente de integritate raportate	TS
De asigurat că noua competență de urmărire penală propusă pentru SFS se bazează pe garanții procedurale cuprinzătoare și pe suficienți ofițeri de urmărire penală instruiți; și reducerea dimensiunii propuse pentru noua subdiviziune.	SFS, PG	Nivel de încredere sporit că garanțiile procedurale adecvate și personalul profesionist cu un nivel suficient de înalt de integritate vor exista de la început.	TS
Revizuirea procedurii pentru colaborarea și schimbul de informații între SFS și alte organe de aplicare a legii și fundamentarea lor pe o bază juridică clară.	SFS	Cooperare mai eficientă între agenții în combaterea crimelor financiare mai mari; mai puțină dependență de memorandumurile de înțelegere.	TM
Governanța Băncii Centrale			
Modificarea Legii cu privire la BNM	BNM Guvernul Parlamentul	(i) Protejarea independenței operaționale a funcției de supraveghere prudentială a BNM, (ii) consolidarea independenței BNM și (iii) îmbunătățirea în continuare a guvernării și independenței BNM.	TS/M TS/M
Supravegherea Sectorului Financiar			
Modificarea Legii cu privire la BNM (și a Legii privind activitatea băncilor, după caz)	BNM (cu consultarea FMI) Guvernul și Parlamentul	Asigurarea abilității juridice a BNM de a utiliza discreția (adică, raționamentul profesional) în luarea deciziilor și acțiunile de supraveghere.	TS
		Modificarea protecțiilor legale pentru personalul BNM, în special pentru toți angajații în ceea ce privește orice activitate desfășurată în cadrul, sau în sprijinul, activităților Departamentelor Reglementare, Supraveghere și CSB/CFT.	TS
		Stabilirea cerințelor detaliate pentru a evita conflictele de interese, pentru membrii Consiliului de Administrație sau ai Comitetului Executiv și pentru toți angajații BNM. Deținerea de participații la capitalul social în orice instituție supravegheată	TM/S

		trebuie interzisă.	
		Clarificarea faptului că obiectivul mandatului de supra veghere este de a promova siguranța și soliditatea băncilor și a sectorului bancar.	TM/S
		Solicitarea ca motivele de eliberare din funcție a Guvernatorului sau a oricărui membru al Consiliului de Supraveghere sau al Comitetului Executiv ale BNM să fie făcute publice.	TM/S
		Majorarea tarifelor acolo unde se aplică sancțiuni, inclusiv pentru deficiențele ce țin de CSB/CFT în bănci.	TM/S
Modificarea regulamentelor interne ale BNM.	Departamentul Reglementare, Consiliul de Administrație, Comitetul Executiv BNM	Elaborarea reglementărilor interne ale BNM pentru a stabili condițiile care constituie un conflict de interese. Efectuarea unei revizuii pentru a identifica dacă un angajat are deja o participație la capitalul social într-o entitate supra vegheată și pentru a aplica măsuri de atenuare, dacă este cazul.	TM
Modificarea regulamentelor interne ale BNM.	Departamentul Reglementare, Consiliul de Administrație, Comitetul Executiv BNM	Procedurile interne și guvernanta trebuie să stabilească un proces cuprinzător pentru documentarea și luarea deciziilor în materie de supra veghere.	TS
Consolidarea politicii de personal.	Departamentul Resurse Umane, Consiliul de Administrație, Comitetul Executiv BNM	Concentrarea pe angajarea și retenția unui număr crescut de personal calificat pentru funcția de supra veghere.	TS
Introducerea interviului obligatoriu pentru toți membrii noi ai Consiliilor.	Departamentul Reglementare, Departamentul Supraveghere bancară BNM	Creșterea intensității evaluărilor privind competența și onorabilitatea tuturor membrilor noi ai Consiliului de Administrație și ai Consiliului de supra veghere.	Imediat și pe bază continuă

Pregătirea manualelor privind autorizarea și schimbarea controlului.	Departamentul Reglementare al BNM	De asigura o consecvență robustă a abordării în analiză și luarea deciziilor.	Imediat și pe bază continuă
Adoptarea inspecțiilor orizontale / tematice, pentru a acoperi sectorul bancar în totalitate.	Departamentul Supraveghere bancară, Departamentul CSB/CFT BNM	De a înțelege gama de practici și de a oferi feedback relevant băncilor.	Imediat și pe bază continuă
Asigurarea coordonării și schimbului de informații sistematic, regulat.	Departamentul Supraveghere bancară, Departamentul CSB/CFT BNM	Evitarea lacunelor în informații și analize, pentru a asigura acțiuni coordonate, atunci când este necesar.	Imediat/TS
Inițierea acțiunilor legale pentru toate încălcările privind CSB/CFT.	Departamentul CSB/CFT, Departamentul Juridic BNM	De asigura că toate încălcările măsurilor de CSB/CFT sunt sancționate în mod eficient, disuasiv și proporțional.	Imediat și pe bază continuă

**ANEXA 2. LISTA ÎNTREVEDERILOR CU FUNCȚIONARI ȘI PĂRȚILE
INTERESATE**

Centrul pentru Tehnologia Informației în Finanțe

Consiliul Concurenței

Curtea de Conturi

BERD

Consilieri la nivel înalt ai UE în domeniul anticorupției, al combaterii spălării banilor și al
politicii vamale

Serviciul de Stat al situațiilor financiare

Procuratura Generală

IDIS Viitorul

Ministerul Economiei

Ministerul Finanțelor

Centrul Național Anticorupție

Agenția Națională de Integritate

Agenția Proprietății Publice

Serviciul Fiscal de Stat

Transparency International - Moldova

Fondul pentru o Bună Guvernare al Regatului Unit al Marii Britanii

Biroul de Asistență Tehnică al Statelor Unite

Banca Mondială

ANEXA 3. BIBLIOGRAFIE

Besley, Timothy, and Torsten Persson. 2014. "Why Do Developing Countries Tax So Little?" *Journal of Economic Perspectives*, 28 (4): 99-120.

Grote, Martin, c.s., July 2018. "Moldova: Rebalancing Taxes on Employment, Capital Gains, Energy and Consumption to Co-Finance Public Pensions." IMF Fiscal Affairs Department.

Transparency International – Moldova. 2015 and 2018. "Sociological Study – Corruption in Republic of Moldova: Perceptions vs. Personal Experiences of Business People and Households."

Transparency International – Moldova. December 9, 2019. "Survey of civil servants – the quality of anticorruption policies and the working climate in central public authorities."

Transparency International – Moldova. 2020. "Monitoring anti-corruption policies in central public authorities: conflicts of interest, incompatibilities, restrictions."

UNDP. 2019. "The National Integrity and Anticorruption Strategy Impact Monitoring Survey – Moldova 2019, p.46."

World Bank Group and PWC. 2019. "Paying Taxes 2020, The Changing Landscape of Tax Policy and Tax Administration Across 190 Economies."