

PLANUL DE ACȚIUNI A GUVERNULUI 2019-2020 – ANALIZĂ ȘI RECOMANDĂRI

Valeriu Pașa,
Victor Parlicov,
Oleg Tofilat,
Sergiu Tofilat,
Victor Neaga

Studiul este realizat în cadrul proiectului "Fostering Public Debate on Key Policy Issues", finanțat de National Endowment for Democracy (NED). Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al finanțatorului.



Conținut

Summary	1
Rezumat	2
Introducere.....	4
Observații și recomandări de ordin general și conceptual.....	5
Structura și metodologia de formulare a PAG 2019-2020.....	7
Respectarea normelor de transparență în procesul de elaborare și consultare publică a proiectului PAG 2019-2020	10
Sincronizarea priorităților – Program Electoral, Program de Guvernare, PAG 2019-2020	11
Legile prioritare în primele 100 zile	11
Securitatea și eficiența energetică.....	13
Contextul și politicile relevante	13
Piața gazelor naturale	13
Piața energiei electrice	14
Co-generarea și eficientizarea sistemelor de încălzire centralizată.....	15
Promovarea utilizării energiei din surse regenerabile.....	16
Eficiența energetică.....	17
Analiza proiectului PAG 2019-2020 la capitolul securitate și eficiență energetică.....	17
Continuitatea în raport cu PAG 2016-2018.....	18
Corelarea cu Programul electoral al blocului ACUM	19
Concluzii și recomandări	20
Asigurarea echității prețurilor la resurse energetice	24
Sectorul transport și infrastructura drumurilor	26
Recomandări nemijlocite și concluzii.....	27
Transport naval:.....	28
Transport aerian:	28
Transport feroviar	28
Transport rutier	28
Infrastructura drumurilor.....	28
Economie și infrastructură: Mediul de Afaceri.....	30
Contextul și politicile relevante	30
Concluzii și recomandări	33
Concluzii.....	35

Summary

A group of experts of WatchDog.MD community and its partners conducted a comprehensive analysis of the draft of the Government Action Plan (GAP) for 2019-2020. We consider GAP to be an essential policy document, perhaps the most important in determining which actions and decisions will be prioritized and which will not. Whereas the 2019-2020 GAP will be the basis for signing a new coalition agreement, it is our understanding that any changes after its approval will be difficult. For this reason, it is important that the document be of a good quality. The analysis carried out by the experts was based on the evaluation of the degree of consistency between the 2019-2020 GAP project and the actions committed to by the Sandu Government in its Governance Program. In addition, the synchronization of the proposed actions with the electoral promises of the ACUM Bloc, as well as the current priorities in the analyzed areas was evaluated.

The conclusions of the analysis are concerning. The GAP 2019-2020 neglects practically all priorities established in the Governance Program. Even the 4 laws that the ACUM Bloc has undertaken to promote in the first 100 days are missing – these are the creation of a commission that will evaluate all prosecutors and judges and exclude the corrupt and unprofessional ones from the system, liquidation of the National Anti-Corruption Center/creation of National Anti-Corruption Division/Department (based on the Romanian model), creation of a specialized anti-corruption court, bringing in prosecutors and judges from foreign legal entities. All of these actions can be found in the governance program, but not in the GAP. We can say that, if the GAP will be approved in its current version, the Government will violate the provisions of the Governance Program and the pre-electoral promises.

This is true beyond the justice sector. Detailed analysis conducted for the energy, transport and road sectors and that of competition, denote the same trends. The provisions of the GAP 2019-2020 in these fields has very little in common with the actions committed to in the Governance Program. Even fewer actions build on ACUM Electoral Bloc's Program. The document has many gaps that have a major impact on the areas of the economy. In the energy field, some provisions of the Governance Program and the Election Program are simply missing in the GAP, especially as regards stopping the accumulation of gas debts and carrying out an audit of the MoldovaGaz concern, revision of the allocation of resources for energy efficiency projects. In the field of transport and roads, the synchronization with the implementation plan of the Association and Free Trade Agreement, the introduction of multi-annual contracts for road maintenance, actions to decompose the corruption schemes and demonopolize the transport field are also missing. In the field of competition assurance, the National Plan in the field of Competition and State Aid for 2017-2020 is simply “forgotten”. Aside from being part of the application of the Association Agreement, the above-referenced document precisely addresses the objective of demonopolization that the Minister of Economy announced.

The experts developed a series of recommendations to the Government:

- To halt the process of adopting the 2019-2020 GAP, and resume its elaboration based on a new methodology, so that the GAP represents the implementation plan of the Government Program committed to in front of the citizens, and not a product of the government servants within ministries as they see fit;

- To adjust the content of the GAP to the provisions of the Governance Program and the electoral promises. Otherwise, the components of the parliamentary majority, in this case the ACUM Bloc, which bears the political responsibility for the Government, must publicly declare that they relinquish the previous promises and explain the reasons behind this decision;
- To comply, in the future, with the legal provisions related to decision-making transparency;
- To introduce in the GAP 2019-2020 the recommendations listed by the authors in the fields that were analyzed.

Rezumat

Un grup de experți ai Comunității "WatchDog.MD" și partenerii acesteia au realizat o analiză amplă a proiectului Planului de Acțiuni al Guvernului (PAG) pentru anii 2019-2020. Considerăm că PAG este un document de politici esențial, poate cel mai important pentru a determina care acțiuni și decizii vor fi prioritare și care nu. Având în vedere că PAG 2019-2020 va constitui baza semnării unui nou acord de coaliție, înțelegem că operarea oricăror modificări după aprobare va fi dificilă. Din acest considerent este important ca documentul să fie unul de calitate bună. Analiza realizată de grupul de experți s-a axat pe evaluarea gradului de concordanță între conținutul proiectului PAG 2019-2020 și acțiunile asumate prin Programul de Guvernare al Guvernului Sandu. Pe lângă aceasta, a fost evaluată sincronizarea acțiunilor propuse cu promisiunile electorale ale Blocul ACUM, dar și prioritățile la zi pe domeniile analizate.

Concluziile analizei sunt alarmante. Conținutul PAG 2019-2020 neglijează practic toate prioritățile asumate în Programul de Guvernare. Lipsesc cele 4 legi pe care Blocul ACUM s-a asumat să le promoveze chiar în primele 100 zile – crearea comisiei care va face evaluarea tuturor procurorilor și judecătorilor și îi va exclude din sistem pe cei corupți și neprofesioniști, lichidarea CNA/crearea DNA, crearea Curții specializate anti-corupție, aducerea în instituțiile de drept a procurorilor și judecătorilor de peste hotare. Toate aceste acțiuni se regăsesc și în programul de guvernare. Putem afirma că, dacă PAG va fi aprobat în forma actuală, Guvernul va încălca prevederile Programului de Guvernare și promisiunile făcute înainte de alegeri.

Situația nu se referă doar la domeniul justiției. Analizele detaliate făcute pentru domeniile energetic, transporturi și drumuri, asigurarea concurenței, denotă aceleași tendințe. Prevederile PAG 2019-2020 la aceste capitole au foarte puține în comun cu acțiunile asumate în Programul de Guvernare. Și mai puține acțiuni sunt cele care sunt preluate din Programul Electoral al Blocului ACUM. Scăpările în document sunt multe și cu impact major asupra domeniilor economiei. În domeniul energetic, în PAG nu se regăsesc unele prevederi din Programul de Guvernare și Programul electoral, cu referință la stoparea acumulării datoriei la gaz și efectuarea auditului la concernul Moldovagaz, revizuirea modului de alocare a resurselor pentru proiectele de eficiență energetică. În domeniul transporturilor și drumurilor lipsește sincronizarea cu planul de implementare a Acordului de Asociere și Liber Schimb, introducerea de contracte multi-anzuale pentru întreținerea drumurilor, acțiuni de deconspirare a schemelor corupționale și demonopolizare a domeniului transporturilor. În domeniul asigurării concurenței, este pur și simplu "uitat" Planul Național în domeniul Concurenței și Ajutorului de Stat pentru 2017-2020. Acest document, pe lângă faptul că este parte a aplicării Acordului de Asociere, răspunde întocmai obiectivului de demonopolizare enunțat de către ministrul economiei.

Experții au venit cu o serie de recomandări pentru Guvern:

- Să stopeze procesul de adoptare a PAG 2019-2020, să reia elaborarea acestuia cu o metodologie nouă, astfel încât PAG să fie planul de implementare a Programului de Guvernare asumat în fața cetățenilor și nu un produs al funcționarilor din ministere așa cum îl văd și doresc ei;
- Să fie ajustat conținutul PAG la prevederile Programului de Guvernare și promisiunile electorale. În caz contrar, componentele majorității parlamentare, în speță Blocul ACUM, care poartă răspunderea politică pentru Guvern, trebuie să declare public că renunță la promisiunile anterioare și să explice cauza acestei decizii;
- Să respecte pe viitor normele legale în domeniul transparenței decizionale;
- Să fie introduse în PAG 2019-2020 recomandările enumerate de către autori pe domeniile analizate.

Introducere

Proiectul Planului de Acțiuni al Guvernului pentru anii 2019-2020 (PAG 2019-2020) a fost expus consultărilor publice¹. Documentul de față constituie o sinteză a opiniilor, recomandărilor și propunerilor de modificare/completare a PAG 2019-2020. PAG reprezintă un document de politici esențial pentru Republica Moldova, este, în esență, programul de care se va ghida Guvernul în următoarea perioadă. Întreaga resursă instituțională a executivului va fi direcționată anume pe acțiunile incluse în acest plan, iar politicile și deciziile care nu au nimerit în acest document vor fi considerate de importanță secundară. Cu alte cuvinte, dacă ceva nu este în acest plan, funcționarii din ministere nu vor munci prea insistent pentru a realiza acel ceva. Îndeplinirea acțiunilor și indicatorilor din PAG este markerul de eficiență a ministerelor și funcționarilor responsabili. De atingerea obiectivelor descrise în PAG depinde dacă activitatea unei subdiviziuni a ministerului va fi notată pozitiv sau nu. În mod normal, chiar și acordarea de premii și sporuri financiare funcționarilor depinde de realizarea de către aceștia a PAG.

Pe lângă faptul că este documentul principal de planificare al Guvernului, exponenții ai majorității parlamentare au afirmat în spațiul public că PAG 2019-2020 va constitui baza pentru semnarea unui nou acord de coaliție între cele două componente politice ale majorității². În acest caz, planul respectiv va fi greu de modificat, fiind necesară o aprobare politică de fiecare dată. Însă, această abordare crește importanța politică a documentului respectiv, iar îndeplinirea PAG 2019-2020 va constitui și un indicator de realizare a acordului de coaliție. În schimb, PAG câștigă siguranță prin faptul că ambele componente ale majorității parlamentare își asumă să susțină practic necondiționat reformele propuse de Guvern în următoarele 14 luni. Cu atât mai mult, este important ca documentul să fie unul de calitate superioară.

În cele ce urmează, vom compara felul în care prioritățile din Programul Electoral al Blocului ACUM (fiind un Guvern format majoritar de exponenții acestei formațiuni) și cele din Programul de Guvernare (Planul de activitate a Guvernului) se regăsesc printre acțiunile propuse pentru următoarele 14 luni de Guvern (PAG 2019-2020). Ne vom referi la structura, logica și stilul documentului, vom aborda respectarea procedurilor de transparență și participativitate în procesul de elaborare a PAG 2019-2020. Ne vom opri aparte la câteva domenii – securitate și eficiență energetică, transporturi și infrastructură, asigurarea concurenței. Vom formula concluzii și recomandări pe marginea acțiunilor propuse la aceste capitole în PAG 2019-2020.

¹ <http://www.particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=6516>

² <http://tv8.md/2019/08/13/un-deputat-al-blocului-acum-spune-in-ce-conditii-ar-putea-fi-semnat-un-nou-acord-cu-socialistii/>

Observații și recomandări de ordin general și conceptual

Chiar în Viziunea de introducere la Planul de activitate a Guvernului (Programul de guvernare³), făcut public imediat după investirea Guvernului condus de către Maia Sandu este stipulat:

*”Scopul major care va ghida activitatea acestui Guvern este să întoarcem țara propriilor cetățeni, să punem instituțiile statului în slujba oamenilor și să le arătăm tuturor cetățenilor ce înseamnă buna guvernare.”*⁴

În mod firesc, Planul de Acțiuni al Guvernului nu este altceva decât șirul de acțiuni care vor duce la aplicarea Programului de Guvernare (Planul de activitate) al Guvernului Sandu. Prioritățile enunțate în Programul de Guvernare sunt reluarea procesului de Integrare Europeană, prin implementarea activă a Acordului de Asociere, dar și ”acțiuni imediate, limitate ca număr” care vor duce la dezoligarhizarea țării și eliberarea instituțiilor de sub controlul intereselor oligarhice. La finalul preambulului la Programul de Guvernare, Guvernul ne declară tranșant **”Nu avem timp de pierdut. Acum este momentul crucial.”** Sună foarte determinant, iar din Planul de Acțiuni a Guvernului ar trebui să ne așteptăm exact la detalierea felului în care viziunile enunțate de Guvern vor deveni realitate.

În general, Programul de activitate a Guvernului⁵ (Programul de Guvernare) arată destul de ciudat. Nu există un standard obligatoriu pentru acest tip de documente, dar tiparele programelor similare în trecut au arătat altfel. Recunoscând dreptul echipei guvernamentale să decidă ce fel de document își asumă, probabil putem pune structura atipică pe contul situației neobișnuite în care se forma majoritatea parlamentară și Guvernul. Programul enunță 3 priorități:

1. Eliberarea statului din captivitate și consolidarea independenței instituțiilor, în special în domeniul justiției;
2. Scoaterea țării din izolare și relansarea urgentă a economiei;
3. Crearea condițiilor pentru asigurarea reală a bunăstării și pentru creșterea calității vieții. Pentru această prioritate sunt punctate aparte educația și sănătatea publică.

În program sunt trecute și niște explicații, uneori mai vagi, alteori concrete despre detaliile priorităților în fiecare domeniu. Apoi, Programul de Guvernare descrie acțiuni specifice și concrete pentru fiecare domeniu cu subcapitole⁶. De exemplu prima prioritate – *Eliberarea statului din captivitate și consolidarea independenței instituțiilor* cuprinde acțiuni în următoarele domenii: democrație electivă, mass-media liberă, colaborarea cu societatea civilă, parteneriate pentru dezoligarhizarea statului, justiție independentă, ordine publică și instituții de drept și dialogul pentru reîntregirea statului. La prioritatea a doua sunt menționate acțiuni de relansarea a relației, inclusiv de asistență financiară, cu partenerii externi, cei ”4 D” enunțați de către ministrul

³ Pentru că Programul de Guvernare este denumit oficial – Programul de Activitate a Guvernului, iar subiectul prezentei analize este – Planul de Acțiuni a Guvernului, pentru a evita confuziile, primul îl vom numi în continuare ”Program de Guvernare”

⁴ https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/program_de_guvernare_o.pdf

⁵ https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/program_de_guvernare_o.pdf

⁶ https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/program_de_guvernare_o.pdf, pag. 6-20.

economiei și infrastructurii⁷, doar că sunt 3, dar și acțiuni pe domeniile specifice ale economiei naționale – transporturi, agricultură etc.. Tot la această prioritate sunt trecute acțiunile de sporire a autonomiei locale și decentralizare administrativă. În capitolul care descrie acțiunile pentru prioritatea a treia sunt enumerate acțiuni în domeniul educației, politicilor sociale și de sănătate, redresării demografice.

Din Programul de Guvernare, structura priorităților noului Guvern pare destul de clară. Mai mult, există aceste acțiuni enumerate în 15 pagini și de la un proiect al Planului de Acțiuni a Guvernului pentru anii 2019-2020⁸ ne-am fi putut aștepta la repetarea logicii și structurii asumate. De la acest tip de document ne așteptăm să enumere pur și simplu șirul de decizii concrete care urmează să fie luate pentru a implementa Programul de Guvernare. Să aibă exact aceeași structură iar înșiruirea de proiecte de Hotărâri a Guvernului adoptate sau modificate, a proiectelor de legi elaborate și promovate ar trebui să răspundă nemijlocit dezideratelor trasate deja. Evident, pot exista și acțiuni importante care nu au fost menționate în Programul de Guvernare. Dar nicidecum invers.

În loc de aceasta, proiectul Planului de Acțiuni a Guvernului pe anii 2019-2020⁹ (PAG 2019-2020) are o cu totul altă structură. Aceasta este similară cu cea a altor astfel de documente din anii și guvernările precedente. De exemplu, Planul de Acțiuni a Guvernului Filip¹⁰ a fost structurat practic similar. Mai mult, așa cum vom vedea mai jos, acesta cuprinde și numeroase acțiuni care au fost asumate și nerealizate de fosta guvernare. Acestea nu se reduc deloc doar la restanțele în aplicarea Acordului de Asociere și a celui de Liber Schimb cu UE. Uneori aceste acțiuni "au migrat" chiar dacă viziunile enunțate de către noua guvernare au variat mult pe anumite aspecte de politici față de cea a precedentului Guvern.

Având în vedere că Guvernul este practic minoritar (cu excepția a 2 portofolii, restul sunt deținute de către miniștrii propuși de Blocul ACUM), va fi util să examinăm prevederile PAG 2019-2020 și prin prisma *Programului Electoral al Blocului ACUM*¹¹. Acest document foarte consistent are și un motto tranșant – "Pentru dreptate și o viață mai bună". Acesta formulează probleme sistemice ale Republicii Moldova – "politicieni care au trădat votul, lipsa de încredere în stat, neprofesionalismul guvernărilor" etc.. Prioritățile sunt enunțate expres –

"Viziunea noastră este să obținem progres pe termen scurt, mediu și lung în 3 domenii de intervenție-cheie: stat de drept, economie și capital uman (educație și sănătate)."

Observăm că cele trei priorități sunt redate fidel de Programul de Guvernare¹², aici există consecutivitate deplină. Blocul ACUM a enunțat 5 rezultate prioritare pe care vrea să le obțină drept rezultat al guvernării – eliminarea tuturor judecătorilor și procurorilor corupți și asigurarea investigării marilor crime, până la confiscarea averilor ilicite; salarii medii de 11 mii lei și pensii peste nivelul minim de existență; salarii suficiente pentru profesori și finanțarea tuturor necesităților educației; reducerea cu 25% a prețurilor medii la medicamente; depunerea în 2023 a

⁷ <https://moldova.europalibera.org/a/cei-patru-d-ai-noului-ministru-al-economiei-vadim-br%C3%AEnzan/29994807.html>

⁸ http://particip.gov.md/public/documente/143/anexe/ro_6516_PAG-spre-consultareavizare.pdf

⁹ http://particip.gov.md/public/documente/143/anexe/ro_6516_PAG-spre-consultareavizare.pdf

¹⁰ <http://lex.justice.md/md/365929/>, Anexa.

¹¹ <https://acum.md/wp-content/uploads/2019/02/Program-ACUM-pentru-publicare-A.pdf>

¹² https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/program_de_guvernare_o.pdf

cererii de aderare la UE. Toate aceste deziderate, se regăsesc într-o formă sau alta și în Programul de Guvernare, cel puțin, prevederile acestuia nu contravin cu cele expuse în programul electoral.

Apoi, cei din Blocul ACUM enunță cele 7 legi prioritare care vor fi elaborate și aprobate în primele 100 zile de guvernare:

- 1. Legea privind evaluarea extraordinară a judecătorilor și procurorilor.**
- 2. Legea privind crearea Departamentului Național Anticorupție.**
- 3. Legea privind crearea Curții specializate Anticorupție.**
- 4. Legea pentru modificarea Codului de procedură penală care ar facilita investigarea furtului miliardului (inclusiv care ar permite implicarea procurorilor străini în investigație).**
- 5. Legea Magnițchi.**
- 6. Legea privind abrogarea legii „cetățeniei prin investiție.**
- 7. Legea privind anularea sistemului electoral mixt.**

Unele dintre aceste legi au constituit baza de negociere cu PSRM pentru formarea coaliției de guvernare și au fost agreate, cu excepția *Legii Magnițchi*, care a trezit opunerea socialiștilor. Toate legile prioritare se referă la domeniul justiției și combaterea corupției, în afară de cea care stipulează restabilirea competiției democratice prin alegeri pe bază de sistem proporțional. Ultimele două legi se regăsesc în ”Pachetul anti-oligarhic” și sunt asumate în Programul de Guvernare. Acestea au fost deja votate sau sunt în proces de aprobare finală în Parlament. Din ”pachetul anti-oligarhic” nu a fost deocamdată aplicată doar decizia de revocare a Guvernatorului BNM. Primele 4 legi care se refereau la reforme radicale în Justiție nu au intrat în ”pachetul anti-oligarhic”, dar se regăsesc întocmai în Programul de Guvernare. Disponând de prerogativa creării politicilor în domeniul justiției, Guvernul, prin intermediul Ministerului Justiției, ar trebui să aibă aceste soluții între prioritățile planului de acțiuni. Deci, 6 din 7 legi enunțate se regăsesc în Programul de Guvernare.

În rest, Programul Electoral al Blocului ACUM cuprinde 21 de capitole care descriu problemele identificate și soluțiile asumate pe diverse domenii. Sunt indicate și acțiunile concrete care vor fi întreprinse pentru a obține rezultatele. Viziunea este de ansamblu și coerentă.

Structura și metodologia de formulare a PAG 2019-2020

Prima impresie la examinarea unor capitole din PAG 2019-2020 este că acestea sunt în principal rodul muncii funcționarilor din ministere și agenții care au dat propuneri și au reușit să le impună în proiectul acestui document esențial. Fără a ține cont cumva de viziunile miniștrilor și a politicienilor care au primit mandatul cetățenilor pentru a implementa programele lor electorale. Mai mult, în suficientă măsură cont nici măcar de Programul de Guvernare (Programul de Activitate a Guvernului), document validat prin votul oferit de Parlament Guvernului condus de către Maia Sandu. Putem presupune cu o doză destul de mare de încredere că procesul de formulare a documentului a constat în distribuirea de ”circulare” în ministere cu obligarea direcțiilor să vină cu seturi de propuneri care apoi au fost consolidate la nivel de ministere și transmise Cancelariei de Stat pentru documentul final. Cel puțin aceasta este unica explicație logică de ce nici măcar viziunile unor miniștri, expuse și asumate public nu se regăsesc în planul de acțiuni pe care îl propune ministerul. În mod firesc, procesul trebuia să fie cu totul diferit. Ministrul, investit cu încrederea Parlamentului, respectiv, a Poporului, trebuie să ceară funcționarilor să elaboreze un plan de acțiuni care să ducă în primul rând la implementarea

concretă a Programului de Guvernare. Abia apoi, să fie incluse alte acțiuni dintre cele care sunt considerate cu adevărat importante și necesare de către funcționarii ministerelor. Însăși faptul că structura PAG 2019-2020 nu repetă pe cea a Programului de Guvernare, dar pe cea a altor documente similare din trecut, demonstrează că procesul a fost dominat de funcționari și nu de politicieni.

La această etapă venim cu recomandarea ca Guvernul să stopeze procesul de aprobare a PAG 2019-2020 sau să revină imediat după aprobare cu un efort suplimentar pentru a exclude acțiunile care nu răspund direct și tranșant dezideratelor Programului de Guvernare și a include pe cele lipsă pe fiecare domeniu. Altfel, executarea mandatului oferit de Parlament va fi periclitată. Guvernul nu poate pur și simplu să valideze prin acțiuni votul de încredere a Parlamentului dacă se ocupă de altceva.

Dacă e să ne referim la stilul documentului, atunci acesta cu totul repetă pe cel din trecut, bunăoară pe cel din planul de acțiuni a Guvernului Filip¹³. Aceasta dacă nu vom considera drept inovație importantă schimbarea cu locurile a rubricilor ”instituția responsabilă” și „indicatori” sau adăugarea rubricii ”document de referință”¹⁴, de altfel utilă, pentru că permite să conectăm fiecare acțiune la un document mai important (Planul de Acțiuni al Acordului de Asocieră, Programul de Guvernare, etc.). În rest, pe cele 149 pagini a documentului sunt înșiruite câteva sute de acțiuni propuse, iar scopul și efectul multora dintre acestea nu este deseori clar nici măcar pentru un specialist în domeniu. De obicei se enumeră declarativ scopul acțiunii – de exemplu ”*Sporirea gradului de responsabilizare a executorilor judecătorești și fortificarea procedurii de control*” – și este numită legea modificarea căreia este propusă. Scopul este relativ clar, dar ce anume va fi modificat și de ce și cum aceasta va duce neapărat la creșterea responsabilității executorilor nu este deloc clar. Iar cazuri de acestea în document sunt sute.

De exemplu – ”*Perfecționarea cadrului normativ cu privire la elaborarea standardelor ocupaționale*” – va fi aprobată o hotărâre de Guvern. Ce anume va fi perfecționat? Cum acesta va contribui la realizarea Punctului 3.1 din Programul de Guvernare la care se face referință? Ce exact are această propunere de acțiune cu punctul 3.1 din Programul de Guvernare? Acesta referindu-se la politici de educație, cultură, tineret și sport¹⁵? Aceasta rămâne o necunoscută. Adică este greu să spunem dacă în percepția funcționarului care a venit cu propunerea de a include modificarea cadrului de reglementare privind standardele ocupaționale această acțiune chiar ar ajuta cumva la atingerea obiectivelor trasate în Punctul 3.1 din Programul de Guvernare. Poate chiar e ceva util. Sau poate funcționarul are deja documentul în lucru și doar ”a lipit” această propunere de un punct aleatoriu din Programul de Guvernare pentru a-și justifica ușor activitatea și a bifa cu lejeritate utilitatea și eficiența în funcția deținută¹⁶? Însă această ”enigmă” credem că se rezolvă lejer prin comparația cu PAG 2016-2018¹⁷ (Planul de acțiuni a Guvernului Filip) – acolo vom găsi sub aceeași

¹³ <http://lex.justice.md/md/365929/>, Anexa.

¹⁴ http://particip.gov.md/public/documente/143/anexe/ro_6516_PAG-spre-consultareavizare.pdf, rubrica 6.

¹⁵ https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/program_de_guvernare_o.pdf, pag. 17.

¹⁶ Acțiunea a fost aleasă în mod absolut aleatoriu printr-un ”scroll” pe textul documentului.

¹⁷ <http://lex.justice.md/md/365929/>, Anexa.

responsabilitate ministerială (Min. Sănătății, Muncii și Protecției Sociale) o acțiune asumată sub numărul 7.1 la sub-capitolul ”Muncă, migrația forței de muncă și politici salariale” – ”Modificarea Metodologiei de elaborare a standardelor ocupaționale”. Cu ”deadline” până la mijlocul anului 2016. Într-adevăr, aceasta a fost ajustată temeinic în septembrie 2016¹⁸. Acum, acest document care se referă la învățământul profesional-tehnic necesită încă o ”perfecționare”? Posibil, dar aceasta o cunoaște cu siguranță doar funcționarul/funcționarii care au propus respectiva acțiune.

Stilul și structura PAG 2019-2020 nu ne permit să evaluăm eficiența mării majorități a acțiunilor propuse. Nu înțelegem intențiile autorilor, nu înțelegem cum acestea se pliază peste prioritățile asumate în Planul de Guvernare și în timpul alegerilor. De acea venim cu următoarea propunere.

Documentul trebuie restructurat prin adăugarea unei rubrici unde în dreptul fiecărei acțiuni să fie explicată simplu și concis esența acestuia și cum va contribui la atingerea obiectivelor enunțate în Programul de Guvernare. Dacă se vorbește despre o modificare de lege – să fie explicat conținutul scontat a modificării, fără a oferi textul exhaustiv al viitorului document. Astfel, experții din societatea civilă, presa, cetățenii interesați vor putea aprecia la modul practic dacă acțiunile sunt benefice și eficiente. Va permite să evaluăm implementarea acestora dincolo de indicatori seci de tipul – ”Hotărâre de Guvern aprobată” sau ”Proiect de lege elaborat și aprobat de Guvern”. Documentul va deveni mai voluminos, dar, dacă Ministerele cu adevărat înțeleg ce doresc să facă, nu va constitui efort major ajustarea respectivă.

Încă un aspect la care am vrea să ne referim este asumarea modificării Constituției în 2 acțiuni propuse la capitolul Justiție. În primul rând necesită să remarcăm că actuala majoritate nu deține în Parlament un număr suficient de deputați pentru votarea de legi constituționale. Ar fi cazul să fie explicat clar dacă există disponibilitatea fracțiunilor de opoziției pentru a susține aceste legi. În caz contrar, Ministerul Justiției trebuie să identifice soluții de politici care să nu fie expuse riscului de lipsă de majoritate constituțională în Parlament. În același timp, cele două propuneri de modificare a constituției – așa cum apar în PAG, constituie baza viziunii de reforme în justiție. Or, cramponarea reformei celei mai importante pentru acest guvern de riscul neacumulării unei majorități constituționale aduce mult prea multă vulnerabilitate. Chiar dacă reformele propuse privind componența CSM, numirea pe termen de probă a judecătorilor corespunde prevederilor Acordului de Asociere și programul electoral a Blocului ACUM, acestea nu se regăsesc în această formă în Programul de Guvernare. Recomandarea este ca viziunea de reformare a justiției să fie funcțională și fără modificarea Constituției, să ia în calcul realitățile politice.

¹⁸ <http://lex.justice.md/md/355240/> cu anexele.

Respectarea normelor de transparență în procesul de elaborare și consultare publică a proiectului PAG 2019-2020

Legea relevantă în context este *Legea privind transparența în procesul decizional*¹⁹ (Nr. 238 din 13.11.2008). Art 3 (4) a legii spune următoarele – ”(4) *Autoritățile publice vor consulta cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate în privința proiectelor de acte normative, administrative care pot avea impact social, economic, de mediu (asupra modului de viață și drepturilor omului, asupra culturii, sănătății și protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice).*” PAG 2019-2020 cade indiscutabil sub incidența acestei prevederi, fiind documentul de bază în toate domeniile menționate pe 14 luni. Art. 9 a Legii stipulează că autoritățile publice sunt obligate să publice un anunț prin care informează publicul și părțile interesate despre intenția de a elabora un act normativ sau administrativ. Acest anunț nu trebuie să conțină și textul proiectului, doar motivarea necesității și explicarea intenției. Părțile interesate trebuie să poată înainta propuneri pentru a fi incluse în proiectul deciziei.

Nici anunțul privind inițierea elaborării deciziei, nici invitația de a veni cu propuneri pentru a fi incluse în PAG 2019-2020 nu au fost publicate. Conform punctului (2²) a Art. 11, ”*Anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente sunt făcute publice cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie.*” Proiectul PAG 2019-2020 a fost plasat pe portalul dedicat consultărilor publice pe 30 iulie 2019, adică termen minim pentru definitivarea deciziei ar trebui să nu fie înainte de data de 19 august 2019.

Procedurile propriu zis de consultare publică sunt stabilite în baza unei Hotărâri de Guvern (Art. 11 (3)). Conform aceleiași legi, părțile interesate vor avea câte cel puțin 10 zile lucrătoare pentru a înainta propuneri, iar autoritatea responsabilă de elaborarea deciziei va plasa pe site o sinteză a tuturor propunerilor parvenite (Art. 12). Art. 13 stipulează că anunțul privind desfășurarea ședințelor publice de consultare a proiectelor de decizie va fi plasat pe pagina web și distribuit presei ”*cu cel puțin 3 zile lucrătoare înainte de data desfășurării ședinței*”. La data de 6 august, pe pagina Cancelariei de Stat și pe paginile web a ministerelor au fost plasate anunțurile privind ședințele de consultare publică a capitolelor din PAG 2019-2020²⁰. Conform legii, ședințele de consultare nu puteau să aibă loc mai devreme de 12 august. Toate sesiunile de consultare au avut loc pe data de 8 și 9 august 2019. Această prevedere legală, la fel, nu a fost respectată. Iar plasarea tuturor sesiunilor de consultare în doar 2 zile mai curând reflectă dorința de a bifa decât o intenție serioasă de a îmbunătăți proiectul prin dezbateri publice serioase.

În concluzie putem afirma că în procesul de elaborare și consultare publică a proiectului PAG 2019-2020 au fost atestate mai multe încălcări a Legii privind transparența în procesul decizional. Aceste încălcări se referă mai ales la termeni și au afectat capacitatea părților implicate să vină cu propuneri și evaluări pe

¹⁹ <http://lex.justice.md/md/329849/>

²⁰ <https://cancelaria.gov.md/ro/content/planul-de-actiuni-al-guvernului-pentru-2019-2020-va-fi-supus-consultarilor-publice>

Sincronizarea priorităților – Program Electoral, Program de Guvernare, PAG 2019-2020

Legile prioritare în primele 100 zile

De la investirea Guvernului condus de Maia Sandu au trecut deja mai bine de 60 zile, adică termenul de 100 zile promis pentru legile prioritare s-a epuizat deja în proporție de peste 2/3. Așa cum am arătat mai sus, din cele 7 legi prioritare, 6 se regăsesc într-o formă sau alta în Programul de Guvernare²¹. Legea pentru abrogarea ”cetățeniei contra bani” a fost deja votată de Parlament în primă lectură, apoi aceasta a fost pusă sub moratoriu pentru a nu plăti despăgubiri prevăzute de contract companiei care administrează programul de oferire a cetățeniei contra investiții²². Sistemul mixt a fost anulat prin vot în lectura a doua de către Parlament²³, urmând să fie votat în lectură finală. Este un progres evident, dar acestea sunt și legile care sunt cel mai ușor de aprobat – fiind mai mult abrogări. Celelalte 4 legi care ar constitui baza reformei fundamentale a justiției ar trebui să se regăsească printre prioritățile pe sectorul justiției astfel încât să fie remise Parlamentului pentru examinare și aprobare nu mai târziu de începutul lunii septembrie (pentru a fi încadrate celor 100 zile).

Chiar dacă elaborarea și aprobarea *Legii privind evaluarea extraordinară a judecătorilor și procurorilor* este primul punct din Programul Electoral al Blocului ACUM²⁴, este prima acțiune concretă la capitolul *Justiție Independentă* din Programul de Guvernare²⁵, această lege cât și ideea evaluării lipsește pur și simplu din PAG 2019-2020. *Crearea Departamentului Național Anticorupție (DNA)*, este al doilea punct în Programul ACUM²⁶ și a doua acțiune concretă din capitolul *Justiție Independentă* din Programul de Guvernare²⁷. Această acțiune presupune, implicit, lichidarea actualului CNA. În loc de aceasta, PAG 2019-2020 propune revizuirea atribuțiilor Procuraturii Anticorupție și a CNA, nici un cuvânt despre lichidarea acestei instituții și formarea unei noi structuri de la zero, așa cum prevăd programele asumate de Guvern și majoritatea parlamentară. Fără a intra în prea multe detalii, aceeași soartă o au propunerile prezente în Programul Electoral și Programul de Guvernare, privind instituirea Curții specializate anticorupție și atragerea de procurori și judecători străini în activitatea acesteia și a nou-creatului DNA.

Concluziile sunt la suprafață. Autorii componentelor Justiție și Combaterea Corupției au neglijat pe față prioritățile asumate de Guvern. Termenul *sabotaj*, credem că își are locul aici. Dacă ne vom referi mai larg la reforma justiției și a instituțiilor responsabile pentru combaterea

²¹ https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/program_de_guvernare_o.pdf

²² <https://agora.md/stiri/60048/a-fost-instituit-moratoriul-asupra-acordarii-cetateniei-moldovenesti-prin-investitie>

²³ <https://www.moldova.org/votat-in-lectura-a-ii-a-sistemul-electoral-mixt-anulat/>

²⁴ <https://acum.md/wp-content/uploads/2019/02/Program-ACUM-pentru-publicare-A.pdf>, pag. 6.

²⁵ https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/program_de_guvernare_o.pdf, pag 8, punctul 1.5.

²⁶ <https://acum.md/wp-content/uploads/2019/02/Program-ACUM-pentru-publicare-A.pdf>, pag. 6.

²⁷ https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/program_de_guvernare_o.pdf, pag 8, punctul 1.5.

corupției putem să concluzionăm următoarele – guvernarea, prin programele asumate, și-a propus să reformeze și curățe CSM, să dea afară toți (!) procurorii și judecătorii corupți, să lichideze CNA și să creeze un organ nou de la zero, să asigure alegerea unui procuror general cinstit prin procedură maxim transparentă și onestă. În toate aceste procese – atât la nivel de consultanță, cât și angajare practică în viitor s-a propus implicarea de specialiști cu practică pozitivă de peste hotare. Chiar și pe poziții de judecători și procurori. Toate acestea sunt și în Programul de Guvernare asumat de ambele componente a coaliției. Trebuie să remarcă că în aceste documente nu există asumată posibilitatea alegerii unui procuror general din afara țării.

În loc de toate acestea, Ministerul Justiției își propune drept priorități să reformeze Curtea Supremă de Justiție și CNA. Se mai propune reformarea CSM și a Curții Constituționale. Dar aceasta doar dacă se adună majoritatea constituțională în Parlament. Adică – imposibil în actualele realități politice.

Concluzia este alarmantă – prin conținutul PAG 2019-2020 este pur și simplu sabotată aprobarea a 4 din 6 legi esențiale asumate chiar pentru primele 100 zile în Programul Electoral. Toate acestea sunt acțiuni prioritare și în Programul de Guvernare. Scopul principal al Programului de Guvernare asumat prin Punctul 1.5 – reforma justiției – va fi pur și simplu ratat prin excluderea celor 4 acțiuni pe care le conține. În acest sens, recomandăm:

- 1. Revizuirea obligatorie a subcapitolelor Justiție și Combaterea Corupției prin includerea cu termeni cât mai restrânși a celor 4 acțiuni asumate în Programul de Guvernare.***
- 2. În cazul în care viziunea Guvernului s-a schimbat și cele 4 acțiuni/legi nu mai fac parte din aceasta – să fie asumată clar această deviere de la promisiunile electorale și să fie explicată viziunea alternativă. În caz că viziunea rămâne aceeași, iar Ministerul Justiției conștient sau din alte motive a neglijat acest aspect maxim sensibil politic – cerem demisia neîntârziată a întregii conduceri a Ministerului.***

Securitatea și eficiența energetică.

Contextul și politicile relevante

Reieșind din obiectivele strategice stipulate în Strategia energetică până în a. 2030, aprobată prin HG 102/2013, în analiza politicilor și acțiunilor din sectorul energetic din Republica Moldova ne vom referi la următoarele domenii:

- Piața gazelor naturale
- Piața energiei electrice
- Cogenerarea și eficientizarea sistemelor de încălzire centralizată
- Promovarea utilizării energiei din surse regenerabile
- Eficiența energetică

O problemă comună care vizează toate subsectoarele menționate mai sus, este cea a sărăciei energetice. Or, lipsa unor mecanisme eficiente de identificare a consumatorilor vulnerabili și deficitul de resurse pentru susținerea (compensarea) lor, conduce la politizarea excesivă a subiectelor ce țin de tarifele energetice și implicit limitează capacitatea Guvernului de a atrage investiții în modernizarea sistemelor energetice și asigurarea securității. Aceste domenii țin de competența Ministerului Finanțelor și Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale.

Piața gazelor naturale

Principala vulnerabilitate în sectorul gazelor naturale este lipsa alternativelor privind transportarea acestora în R.Moldova, care să permită alimentarea fiabilă a tuturor consumatorilor pe tot parcursul anului. În prezent, singura opțiune de alimentare fiabilă a consumatorilor de gaze este prin sistemul de gazoducte transbalcanic (3 conducte magistrale pe teritoriul R.Moldova). Chiar și după finalizarea infrastructurii aferente interconectorului Ungheni-Iași (stație de pompare în România, gazoductele Onești-Gherăști-Lețcani și Ungheni-Chișinău), livrarea gazelor naturale prin interconectorul Iași-Ungheni nu va asigura alimentarea fiabilă a consumatorilor din sudul Republicii Moldova, fără menținerea presiunii în gazoductele transbalcanice. Aceeași problemă va persista și în cazul livrărilor în regim revers dinspre Bogorodceni (Ucraina) spre Drochia (Moldova). Nici potențialul unit al acestor două opțiuni de transport nu va permite alimentarea fiabilă a consumatorilor din sudul R.Moldova dacă presiunea în sistemul de gazoducte transbalcanice va scade sub nivelul minim operațional. Iar acest risc crește (deși materializarea imediată a acestuia e încă puțin probabilă, vezi mai jos) în contextul finalizării de către Gazprom a construcției gazoductului "Turkish Stream", dar și a expirării contractelor de tranzit a gazelor naturale între Gazprom (Rusia) și Naftogaz (Ucraina). Lipsa alternativelor reale privind transportarea gazelor naturale în R.Moldova ne face extrem de vulnerabili în negocierile cu Gazprom și nu permite deblocarea situației și promovarea soluțiilor pentru celelalte probleme acumulate în sector, precum:

- *Stoparea acumulării datoriilor Moldovagaz față de Gazprom aferente gazelor naturale consumate în regiunea transnistreană.* În contextul negocierii noului contract la sfârșitul a.2019, pentru a preveni acumularea de noi datorii este nevoie de schimbarea schemei contractuale²⁸. Însă, în lipsa unor alternative reale privind

²⁸ Policy paper "Impunitate și înțelegeri rentiere în sectorul energetic al țării", IDIS Viitorul, aprilie 2017, disponibil pe <https://bit.ly/2tjLOXL>

transportarea gazelor în R.Moldova, vom avea o poziție slabă de negocieri în raport cu Gazprom.

- *Separarea juridică a datoriilor aferente consumului de gaze naturale pe teritoriul controlat de autoritățile constituționale și în regiunea transnistreană, precum și identificarea soluțiilor individuale pentru aceste două stocuri de datorii.* Această problemă va putea fi abordată constructiv doar după ce va fi stopată acumularea noilor datorii aferente consumului de gaze naturale în regiunea transnistreană (vezi mai sus).
- *Introducerea în circuitul economic a rețelelor de distribuție a gazelor naturale, construite în cadrul "Programelor naționale de gazificare"*²⁹. Aceste rețele reprezintă în prezent circa 2/3 din lungimea totală a rețelelor de distribuție a gazelor naturale din R.Moldova. Respectiv rețele au fost construite prin contribuția financiară individuală a cetățenilor, dar și din resursele bugetelor de toate nivelele: locale, raionale și de nivel național. Totodată, o bună parte din această infrastructură nu este luată la evidență și nu are proprietar oficial. Întreprinderile de distribuție din holdingul Moldovagaz exploatează infrastructura dată în baza unor contracte de deservire tehnică, în tarif fiind incluse doar mijloacele pentru întreținerea lor curentă. La fel, infrastructura menționată este exclusă din circuitul economic normal, întrucât nici proprietarul acesteia (dacă există, spre exemplu APL) și nici operatorii sistemelor de distribuție nu pot să-și formeze surse financiare pentru reparații capitale sau înlocuirea acestei infrastructuri, după expirarea termenului de exploatare al acesteia. Totodată, soluțiile pentru rezolvarea problemei includerii acestor rețele în circuitul economic prin întreprinderile de distribuție (care sunt întreprinderi fiice ale Moldovagaz), vor trebui negociate și cu Gazprom, ca principal acționar al Moldovagaz, iar capacitatea noastră de negociere va depinde de pârghiile de care vom dispune.
- *Liberalizarea pieței gazelor naturale. În prezent, cadrul normativ deja este pregătit pentru liberalizarea treptată a pieței gazelor naturale.* Principala limitare a concurenței pe această piață este de natură infrastructurală și ține de limitările privind transportarea gazelor naturale în Republica Moldova.

Așadar, se impune de urgență lansarea dialogului cu Bulgaria, România și Ucraina privind construcția infrastructurii necesare pentru a face posibilă transportarea în regim revers a gazelor naturale pe toată lungimea gazoductelor transbalcanice – dinspre Turcia și Grecia spre R.Moldova și Ucraina. La fel, trebuie identificate sursele pentru finanțarea investițiilor în stația de pompare din Vulcănești (estimativ circa 5-6 milioane Euro).

Piața energiei electrice

Principala vulnerabilitate a R.Moldova pe partea de energie electrică este dependența de infrastructura din stânga Nistrului, pe două dimensiuni:

- Sursă de generare a energiei electrice: în prezent CTEM de la Dnestrovsk reprezintă cea mai mare sursă de generare din R.Moldova, care produce circa 80% din tot volumul energiei electrice consumat pe malul drept al Nistrului. Totodată, schema contractuală de furnizare a gazelor naturale în regiunea transnistreană permite ca CTEM să

²⁹ Notă de poziție pe marginea repunerii în circuitul economic a gazoductelor construite în cadrul Programului Național de Gazificare, Expert-Grup, iunie 2017, disponibil pe https://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/Apel_public.pdf

funcționeze în condițiile unor prețuri preferențiale (subvenționate) la gazele naturale³⁰, din contul acumulării datoriilor Moldovagaz față de Gazprom.

- Infrastructura de transport a energiei electrice: din 7 linii de tensiune înaltă (330 kV) prin care suntem interconectați cu sistemul electroenergetic din Ucraina, 6 linii traversează regiunea transnistreană, dintre care 4 formează un nod de transport al energiei electrice pe teritoriul CTE "Moldovenească" (CTEM). Capacitatea liniei Bălți-CHE Dnestrovsk și a liniilor de 110 kV nu permite asigurarea fiabilă a consumatorilor din Republica Moldova și ne face vulnerabili în fața șantajului din partea autorităților transnistrene. Primii pași în vederea eliminării acestei vulnerabilități au fost făcuți deja – s-a decis construcția LEA 400 kV Chișinău-Vulcănești și a unei stații B2B la Vulcănești, care va permite alimentarea consumatorilor din R.Moldova prin două linii cu capacitate suficientă, în caz dacă autoritățile separatiste vor recurge la deconectarea liniilor de înaltă tensiune Chișinău-CTEM. Totodată, construcția B2B pe axa CTEM-Vulcănești-Isaccea (România) va face tehnic posibil exportul energiei electrice produse de CTEM pe piața din România. Respectiv, dacă acest export se va realiza păstrând schema contractuală existentă de furnizare a gazelor naturale în regiunea transnistreană, atunci aceasta va conduce la acumularea de noi datorii ale Moldovagaz față de Gazprom.

Astfel, în pofida transpunerii legislației energetice europene, chiar și după construcția interconexiunilor cu România și a stației B2B, obiectivul de liberalizare al pieței energiei electrice în Moldova (angajament în cadrul AA) nu va putea fi atins, atât timp cât nu va fi schimbată schema contractuală prin care gazele naturale sunt livrate în regiunea transnistreană de facto gratuit, din contul acumulării datoriilor Moldovagaz față de Gazprom. Însă pentru a modifica schema contractuală, trebuie să ne consolidăm pozițiile de negociere, inclusiv prin eliminarea dependenței unilaterale de infrastructura energetică din stânga Nistrului.

Co-generarea și eficientizarea sistemelor de încălzire centralizată.

În prezent, doar în municipiile Chișinău și Bălți sistemele centralizate de alimentare cu energie termică funcționează în baza surselor de cogenerare. Celelalte sisteme centralizate fie s-au destrămat, fie serviciile prestate consumatorilor sunt mai scumpe și de o calitate mai proastă comparativ cu sistemele individuale de încălzire în bază de gaze naturale sau biomasă. Principalele provocări în acest sector sunt:

- Calitatea relativ proastă a serviciilor chiar și în localitățile unde sistemele centralizate funcționează în bază de cogenerare. Sistemele centralizate au moștenit o carență structurală din perioada sovietică, și anume: schema de alimentare pe verticală în cadrul blocurilor multietajate, care nu permite reglarea individuală a nivelului de consum al energiei termice. Ulterior, în urma modificărilor operate la rețelele interne ale blocurilor (mărirea suprafeței încălzite, instalarea de noi calorifere, etc.), s-a schimbat hidrodinamica și repartizarea căldurii în cadrul majorității absolute a blocurilor de locuit. În același timp, modul de facturare nu a fost ajustat corespunzător. În rezultat, astăzi, într-un bloc tipic spațiului ex-sovietic, racordat la sistemele centralizate, toți consumatorii achită costuri echivalente pentru încălzirea unui metru pătrat de spațiu, în condițiile când unii din ei beneficiază de energie termică în exces și ajung să regleze temperatura de confort în încăperi prin deschiderea ferestrelor, iar o altă parte de consumatori practic nu beneficiază de serviciu (stau cu caloriferele reci)

³⁰ Idem 1

și sunt forțați să-și caute surse alternative de încălzire. Aceasta a fost principala cauză care a declanșat spirala de debransări de la sistemele centralizate din Chișinău și Bălți. Problema respectivă poate fi rezolvată prin trecerea la distribuția orizontală a agentului termic în cadrul blocului (alternativ, prin instalarea bypass-urilor, robinetelor și a repartizoarelor de căldură electronice la fiecare calorifer) și instalarea PTI - punctelor termice individuale la nivel de scară sau bloc. În aceste condiții, operatorii sistemelor centralizate pot încheia contracte directe cu fiecare apartament și pot asigura calitatea serviciilor, precum și facturarea individuală în baza consumului contorizat. Proiecte pilot în acest sens au fost implementate deja în Chișinău și au demonstrat efecte benefice atât pentru consumatori, cât și pentru sistemele centralizate. Însă, pentru a implementa această experiență la scară largă, este nevoie de investiții majore atât din partea operatorilor, cât și din partea gestionarilor blocurilor, autorităților publice. Totodată, este necesară dezvoltarea unor noi produse de finanțare (fie în sectorul bancar, fie nebancar), care să permită mobilizarea resurselor pentru investițiile respective, cu rambursarea lor din economiile rezultate din sporirea eficienței energetice (de ex., modelul ESCO).

- Servicii de calitate proastă și la preț ridicat în localitățile unde sistemele centralizate nu funcționează în bază de cogenerare. În cea mai mare parte a acestor localități, de serviciile prestate prin sistemele centralizate beneficiază doar instituțiile publice și, strict vorbind, acestea nu mai pot fi numite sisteme centralizate. Totuși, în câteva localități, la sistemele centralizate mai sunt racordați consumatori casnici (din blocuri de locuit), care practic nu au o alternativă în cazul eșuării / falimentării sistemului centralizat. Avem deja asemenea exemple în orașele mici, când, odată cu prăbușirea sistemelor centralizate, consumatorii rezidențiali din blocurile multi-etajate au fost forțați să treacă la sisteme de încălzire individuală, inclusiv și-au construit sobe în apartamente. Respectiv, pentru fiecare din localitățile unde sistemele centralizate nu funcționează în bază de cogenerare și nu pot asigura servicii competitive ca preț și calitate, trebuie efectuate studii de fezabilitate pentru a alege una din două soluții: fie modernizarea sistemului centralizat și trecerea la surse bazate pe cogenerare, fie renunțarea la sistemul centralizat, cu identificarea soluțiilor alternative de alimentare a consumatorilor cu energie termică.
- Politicile urbanistice care împiedică consolidarea și dezvoltarea sistemelor de alimentare centralizată cu energie termică, în special prin autorizarea instalării surselor de încălzire individuale (neracordate la sistemele centralizate) în zonele proximale și accesibile pentru racordarea la sistemele centralizate. Ca efect, potențialul sistemelor centralizate de alimentare cu energie termică rămâne neutilizat, deși în cazul valorificării acestui potențial costurile serviciilor prestate de operatorii respectivi ar scădea, făcându-le competitive (și la cost, și la calitate) cu sistemele de încălzire individuale.

Promovarea utilizării energiei din surse regenerabile.

Legea privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile a fost aprobată în 2016 și a intrat în vigoare în 2018. Însă, până în prezent, din cele trei mecanisme de susținere a producătorilor de energie electrică din surse regenerabile, de facto funcționează doar cel destinat micilor producători – mecanismul de ”net-metering”, care permite transformarea unei părți a consumatorilor în prosumatori. Celelalte instrumente destinate producătorilor de energie electrică de talie medie și mare nu sunt puse în aplicare: până în prezent ANRE nu a aprobat tarifele ”feed-in” pentru centralele cu puterea instalată de până la 1 MW (pentru eoliene până la 4

MW) și nu a aprobat prețurile de referință, care ar permite desfășurarea de Guvern a concursurilor investiționale privind instalarea centralelor electrice cu capacitate mai mare de 1 MW (peste 4 MW pentru eoliene). La fel, până în prezent legislația secundară nu prevede nici un mecanism pentru implementarea prevederilor Legii nr.10/2016 în partea ce ține de atingerea cotei de 10% a componentei de biocombustibili în combustibili lichizi. Târăgănarea implementării prevederilor Legii cauzează întârzieri în ceea ce ține de realizarea obiectivelor asumate de R.Moldova în cadrul AA și a Tratatului Comunității Energetice.

Eficiența energetică.

Principalele provocări în domeniul eficienței energetice, care cauzează întârzieri în atingerea obiectivelor asumate de R.Moldova în cadrul AA și a Tratatului Comunității energetice, țin de implementarea cadrului legal existent, și anume:

- Asigurarea funcționalității Agenției pentru Eficiență Energetică (AEE), în contextul în care aceasta a absorbit Fondul pentru Eficiență Energetică (FEE), însă a rămas cu statut de instituție publică. Situația dată limitează semnificativ salariile în instituție și capacitatea de a atrage cadre competente. Până în prezent, experiența FEE (absorbită de AEE) s-a limitat la acordarea de granturi, cel mai complicat instrument fiind cofinanțarea prin grant din partea FEE a unor proiecte implementate la fel prin granturi de la alți donatori. Respectiv, pentru a dezvolta produse financiare noi, care să servească drept levier financiar pentru atragerea resurselor suplimentare în sector, este nevoie de cadre competente, cu formație și experiență de lucru în sectorul financiar (bancar sau nebancar). Asemenea cadre vor fi aproape imposibil de atras în AEE la salariile curente. Prin urmare, statutul AEE, modul de formare al bugetului și de calculare a salariilor, trebuie revizuit fundamental. La fel, va fi nevoie de consolidarea capacităților instituționale ale AEE în contextul preluării funcției de principal instrument de finanțare a proiectelor în domeniul eficienței energetice.
- Crearea unui mecanism funcțional de finanțare a proiectelor în domeniul eficienței energetice: până în prezent așa și nu a fost definit mecanismul pentru implementarea ”schemei de obligații financiare” prevăzute de Lege. Prin urmare, nici în 2019 și, cel mai probabil, nici în 2020, AEE nu va putea fi asigurată cu resurse necesare pentru implementarea proiectelor de eficiență energetică. Având în vedere faptul că activitatea de finanțare a proiectelor în acest domeniu deja a fost întreruptă de schimbările instituționale, principalul instrument de finanțare a proiectelor în domeniul eficienței energetice nu va fi funcțional pe parcursul a cel puțin 1,5-2 ani. Mai mult ca atât, în condițiile menținerii subvențiilor fiscale pentru consumul de energie (de ex., cota TVA = 8% pentru gaze naturale, cota TVA = 0% pentru consumul de energie electrică al gospodăriilor casnice, etc.), este cel puțin dubioasă necesitatea implementării unei scheme de obligații financiare ca mecanism nou prevăzut de lege, care trebuie construit de la zero.

Analiza proiectului PAG 2019-2020 la capitolul securitate și eficiență energetică.

Din punct de vedere metodologic, elaborarea PAG 2019-2020 trebuie să se bazeze pe evaluarea implementării PAG 2016-2018, pentru a asigura continuitatea eforturilor Guvernului. Totodată, acțiunile incluse în PAG-ul aprobat de noul Guvern trebuie să coreleze cu Programul de Guvernare și cu promisiunile electorale făcute de partidele politice, care și-au asumat guvernarea.

Astfel, vom analiza acțiunile incluse în proiectul PAG 2019-2020 din următoarele puncte de vedere:

- Corelarea cu PAG 2016-2018 (continuitatea)
- Corelarea cu Planul de Acțiuni din Programul de Guvernare
- Corelarea cu Programele electorale ale concurenților electorali, care au preluat guvernarea în sectorul respectiv.

Recunoaștem că această abordare metodologică are un șir de limite, și anume:

- Indisponibilitatea unei evaluări a implementării PAG 2016-2018 face mai dificilă corelarea PAG 2019-2020 cu cel precedent;
- Atât Programul de Guvernare, cât și Programele electorale sunt documente cu un grad de detalizare mai mic, comparativ cu PAG. Prin urmare, corelarea unor acțiuni din PAG cu dezideratele politice anunțate prin PG și în special în Programele electorale, ar putea conține o doză de subiectivism al expertului;
- Anumite priorități incluse în special în Programele electorale țin de competența altor organe ale statului (de ex. Parlamentul) și nu au cum să se regăsească în PAG;
- Orizontul de planificare al PAG (2019-2020) este mult mai scurt decât cel care se ia în calcul la elaborarea Programelor electorale.

Continuitatea în raport cu PAG 2016-2018

Toate cele 22 acțiuni (plus 2 sub-acțiuni), incluse în PAG 2019-2020 la capitolul ”Securitatea și eficiența energetică”, reprezintă o continuare a inițiativelor incluse în PAG 2016-2018, precum și în alte documente de planificare, precum Planul Național de Acțiuni în domeniul Eficienței Energetice (PNAEE), Planul Național de Acțiuni în domeniul Energiei Regenerabile (PNAER). Prin urmare, PAG 2019-2020 este puternic ancorat în documentele de planificare anterioare, continuitatea eforturilor Guvernului fiind asigurată. Totodată, pentru o evaluare mai exactă, ar fi bine să fie publicată evaluarea implementării PAG 2016-2018.

1.1. Corelarea PAG cu Planul de Acțiuni din Programul de Guvernare

Planul de acțiuni din Programul de Guvernare conține câteva repere relevante pentru subcapitolul ”Securitatea și eficiența energetică” din PAG, și anume:

Simboluri: <input checked="" type="checkbox"/> - se regăsește în PAG; <input type="checkbox"/> - nu se regăsește în PAG

La p.2. Scoaterea țării din izolare și relansarea economiei:

La subpunctul 2.1. Îmbunătățirea relațiilor cu partenerii externi:

- ”Vom reactualiza și aprofunda parteneriatul cu România cu accent pe accelerarea integrării economice a Republicii Moldova în UE în baza Acordului de Asociere și a Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (ZLSAC) și **vom urgenta implementarea proiectelor în domeniul energetic.**”

La subpunctul 2.3. Dezvoltarea unei economii sănătoase, în 2.3.2. Demonopolizare:

- Vom demonopoliza ramurile economiei afectate de monopoluri și oligopoluri – în special domeniile agroalimentar, **energetic** și de transport.

La subpunctul 2.4. Transport, infrastructură, energetică:

- Vom încheia contracte de livrare a energiei electrice cu Ucraina și vom rezilia contractul de livrare a energiei electrice din Transnistria.
- Vom accelera proiectele de interconectare cu România la sistemele de electricitate și gaze naturale.
- Vom coopera cu ANRE și Consiliul Concurenței pentru spargerea monopolurilor de pe piața energetică. În consecință, consumatorii vor vedea o concurență reală și o reducere a prețurilor la electricitate și carburanți.

Și la subpunctul 2.6. Autonomie locală și descentralizare:

- Revizuirea sistemului actual de repartizare a fondurilor publice, destinate pentru finanțarea proiectelor investiționale, prin stabilirea unor reguli clare, creșterea transparenței și implicarea în organele de supraveghere a fondurilor respective a reprezentanților APL și a societății civile, pe criterii de paritate. În special, ne referim la următoarele fonduri: Fondul rutier, Fondul ecologic, **Fondul de eficiență energetică**, Fondul de dezvoltare regională.

Totodată, doar 2 din cele 6 puncte menționate mai sus se regăsesc în PAG 2019-2020, ambele ținând de continuarea proiectelor de interconectare energetică cu România. Celelalte 4 puncte incluse în Planul de Acțiuni din Programul de Guvernare nu se regăsesc în PAG 2019-2020.

Corelarea cu Programul electoral al blocului ACUM

Având în vedere că în cadrul majorității parlamentare de guvernare, Ministerul Economiei a fost partajat politic reprezentanților blocului ACUM, am analizat gradul de concordanță al PAG cu Programul electoral al blocului ACUM. Așadar, Programul electoral al blocului ACUM conține un capitol separat dedicat sectorului energetic (Capitolul XI), care specifică 6 priorități:

- Asigurarea independenței și profesionalismului ANRE. Directorii ANRE vor fi selectați prin concurs public, în vizorul presei, iar comisia de evaluare trebuie să includă o majoritate formată din specialiști neafiliați politic, precum și observatori de la Comunitatea Energetică Europeană.
- Diversificarea surselor de energie prin interconectarea rețelelor de livrare a energiei și gazului cu piața energetică europeană, iar pe termen lung – dezvoltarea surselor de energie regenerabilă. Asigurarea interconectării infrastructurii naționale la sistemele statelor vecine, inclusiv gazoductul Iași-Ungheni, calea ferată Basarabeasca-Berezino, interconectarea rețelelor energetice ale Republicii Moldova și României.
- Asigurarea concurenței sănătoase în domeniul energetic care ar duce la scăderea tarifelor.
- Stoparea acumulării datoriei către Gazprom. Privitor la datoria malului stâng, vom renegocia contractul cu Gazprom pentru a exclude obligativitatea de livrare a gazelor naturale în regiunea transnistreană prin intermediul SA Moldovagaz, precum și alte clauze abuzive, cum ar fi repartizarea veniturilor de la tranzitul de gaze. În privința datoriei malului drept, vom face un control complex al întreprinderilor din sectorul gazelor naturale și termoelectric pentru a determina care este suma exactă a datoriilor la gaz și cum se repartizează între maluri. Totodată, va fi determinată valoarea fraudelor care au avut loc în sectorul energetic. Datoria malului stâng nu va fi atribuită consumatorilor din Republica Moldova.

- ☑ Implementarea măsurilor de eficiență energetică.
- ☑ Valorificarea, pe termen mediu-lung, a potențialului Moldovei privind energia din surse regenerabile, în special energia solară și biomasă.

Primul din cele șase puncte enunțate mai sus ține de competența Parlamentului și nu a Guvernului (asigurarea independenței și profesionalismului ANRE), prin urmare nu are cum să se regăsească în PAG. Respectiv, din cele 5 puncte ale Programului electoral al Blocului ACUM, 3 se regăsesc în acțiuni specifice din PAG, iar pentru 2 nu au fost găsite acțiuni relevante în PAG.

Concluzii și recomandări

Principala concluzie privind subcapitolul ”Securitatea și eficiența energetică” din proiectul PAG 2019-2020 este că acesta reflectă viziunea funcționarilor Ministerului Economiei și Infrastructurii, nu și a conducerii politice. Astfel, toate acțiunile care se regăsesc în proiectul PAG 2019-2020 țin de continuarea inițiativelor lansate de guvernările precedente. Respectiv, în proiectul PAG 2019-2020 propus spre aprobare nu a fost inclus nici un punct din documentele politice ale noii guvernări (Programul de Guvernare și Programul electoral al blocului ACUM), care să scoată în evidență viziunea lor diferită comparativ cu ceea ce făceau guvernările anterioare.

Mai jos prezentăm o scurtă analiză a inițiativelor ce țin de competența Guvernului și care au fost anunțate prin Programul de Guvernare și Programul electoral al blocului ACUM, dar care nu s-au regăsit în proiectul PAG 2019-2020:

Inițiativa / Acțiunea	Relevanța în cadrul PAG
<p>1. Vom demonopoliza ramurile economiei afectate de monopoluri și oligopoluri – în special domeniile agroalimentar, energetic și de transport (la p.2.3.2. Demonopolizare din Programul de Guvernare)</p>	<p>În prezent, cadrul legislativ și normativ deja este pregătit pentru demonopolizarea furnizării energiei electrice și a gazelor naturale. Obstacolele principale în calea liberalizării acestor piețe țin de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - lipsa infrastructurii de transport necesare pentru intrarea pe piață a mai multor furnizori concurenți. Mai mult ca atât, lipsa acestei infrastructuri ne face dependenți de infrastructura energetică din regiunea transnistreană, care ne slăbește pozițiile de negocieri atât în raport cu autoritățile din regiune, cât și cu companiile rusești (Gazprom, Inter RAO UES). - structura contractuală defectuoasă, care permite livrarea de facto gratuită a gazelor naturale în regiunea transnistreană, creând avantaje competitive nemeritate agenților economici din respectiva regiune. <p>Proiectul PAG 2019-2020 prevede acțiuni îndreptate spre construcția noii infrastructuri de transport, însă, pe partea electrică obiectivele sunt destul de conservative (gradul de finalizare al lucrărilor de doar 4%), iar pe partea de gaze se merge doar pe o soluție</p>

	parțială (gazoductul Ungheni-Chișinău), fără să fie incluse acțiuni pentru a face posibil reversul prin gazoductele transbalcanice, o soluție mai fezabilă din punct de vedere economic și tehnic.
2. Vom încheia contracte de livrare a energiei electrice cu Ucraina și vom rezilia contractul de livrare a energiei electrice din Transnistria (la p.2.4. Transport, infrastructură, energetică din Programul de Guvernare)	Acest punct nu poate fi realizat complet, atât timp cât suntem dependenți de infrastructura energetică din regiunea transnistreană (CTE Moldovenească ca sursă de generare și nodul de transport de pe teritoriul acesteia). Această dependență ne face șantajabili și ne vulnerabilizează pozițiile în negocieri.
3. Vom coopera cu ANRE și Consiliul Concurenței pentru spargerea monopolurilor de pe piața energetică. În consecință, consumatorii vor vedea o concurență reală și o reducere a prețurilor la electricitate și carburanți (la p.2.4. Transport, infrastructură, energetică din Programul de Guvernare)	Vezi comentariile la p.1 privind liberalizarea piețelor de energie electrică și gaze naturale. În privința pieței produselor petroliere, aceasta este deja liberalizată de facto, însă funcționarea mecanismelor concurențiale pe această piață este defectuoasă. Toate pârgھیile în acest sens se află la ANRE și Consiliul Concurenței, respectiv aceste acțiuni nu-și au locul în PAG, cel puțin nu la capitolul Energetic.
4. Revizuirea sistemului actual de repartizare a fondurilor publice, destinate pentru finanțarea proiectelor investiționale, prin stabilirea unor reguli clare, creșterea transparenței și implicarea în organele de supraveghere a fondurilor respective a reprezentanților APL și a societății civile, pe criterii de paritate. În special, ne referim la următoarele fonduri: Fondul rutier, Fondul ecologic, Fondul de eficiență energetică , Fondul de dezvoltare regională (la p.2.6. Autonomie locală și descentralizare din Programul de Guvernare)	În primul rând, către momentul aprobării Programului de Guvernare, Fondul pentru Eficiență Energetică (FEE) deja nu mai exista, fiind absorbit de Agenția pentru Eficiență Energetică (AEE). Această schimbare instituțională reprezintă un context favorabil pentru revizuirea componentei și modului de formare a organelor de conducere și supraveghere a noii instituții, precum și a procedurilor de alocare a fondurilor pentru finanțarea proiectelor. Mai mult ca atât, având în vedere că până în prezent FEE (absorbit de AEE) a acordat /finanțat proiecte doar în bază de granturi, trebuie consolidată capacitatea acestei instituții pentru a putea lucra și cu produse financiare mai sofisticate, care să dezvolte soluții sustenabile și să accelereze implementarea proiectelor în domeniul eficienței energetice și surselor regenerabile, pentru a reuși să ne atingem obiectivele asumate în cadrul AA și a Tratatului Comunității Energetice. Or, aceste acțiuni nu sunt incluse în proiectul PAG 2019-2020.
5. Asigurarea concurenței sănătoase în domeniul energetic care ar duce la scăderea tarifelor (din Capitolul XI. Energie din Programul electoral al Blocului ACUM)	Repetă în esență p.1 din acest tabel (vezi mai sus)
6. Stoparea acumulării datoriei către Gazprom. Privitor la datoria malului stâng, vom renegocia contractul cu Gazprom pentru a exclude obligativitatea de livrare a gazelor	Deși formal aceste acțiuni țin de competența Moldovagaz, în realitate Guvernul (care deține pachetul de blocaj), în mod inevitabil, va trebui să se implice în acest proces de negocieri privind

naturale în regiunea transnistreană prin intermediul SA Moldovagaz, precum și alte clauze abuzive, cum ar fi repartizarea veniturilor de la tranzitul de gaze. În privința datoriei malului drept, vom face un control complex al întreprinderilor din sectorul gazelor naturale și termoelectric pentru a determina care este suma exactă a datoriilor la gaz și cum se repartizează între maluri. Totodată va fi determinată valoarea fraudelor care au avut loc în sectorul energetic. Datoria malului stâng nu va fi atribuită consumatorilor din Republica Moldova (din Capitolul XI. Energie din Programul electoral al Blocului ACUM)	separarea juridică a datoriilor. Totodată, către sfârșitul a.2019, când vor trebui renegotiate contractele privind furnizarea și tranzitul gazelor naturale prin R.Moldova, noi vom avea o poziție de negocieri relativ slabă. Astfel, șansele ca acest subiect să poată fi rezolvat în termenii prevăzuți de PAG 2019-2020 sunt foarte reduse. Totodată, Guvernul ar putea iniția un audit tematic al întreprinderii pentru a pregăti argumentele către momentul când vom avea poziții de negocieri mai bune, odată cu crearea posibilității tehnice de a transporta gaze naturale în regim revers prin gazoductele transbalcanice.
--	--

Totodată, propunem un șir de acțiuni imperative și urgente pentru dezlegarea constrângerilor critice din sector, care nu se regăsesc în proiectul PAG 2019-2020, și anume:

Nr. crt.	Acțiuni	Indicatori	Termen de realizare	Instituția / instituțiile responsabile	Documentul de referință
	Negocierea și semnarea unor acorduri bilaterale cu România, Bulgaria și Ucraina, în vederea asigurării posibilității de transportare a gazelor naturale în regim revers prin sistemul de gazoducte transbalcanice	Grup de lucru inter-statal format Termenii de referință pentru studiul de fezabilitate definiți	Iunie 2020, cu raportare trimestrială	MEI, Operatorul Sistemului de Transport "Moldovatransgaz"	
	Efectuarea unui audit al companiei Moldovagaz pe problema datoriilor formate față de Gazprom și evaluarea calității managementului corporativ	Termenii de referință pentru audit definiți	Ianuarie 2020	MEI, Moldovagaz	
	Inventarierea și evaluarea rețelelor de gaze proprietate publică și a celor construite din contribuțiile cetățenilor în cadrul Programelor Naționale de Gazificare (PNG)	Inventarul rețelelor construite în cadrul PNG finalizat Valoarea rețelelor construite în cadrul PNG actualizată	Iunie 2020, cu raportare lunară	MEI, Moldovagaz, în colaborare cu APL	HG 597/2008

	Definirea mecanismului de recunoaștere a drepturilor de proprietate asupra gazoductelor construite în cadrul PNG, care nu au proprietar identificat	Mecanismul de recunoaștere a drepturilor de proprietate aprobat	Martie 2020	MEI, în colaborare cu APL	
	Evaluarea stării și perspectivelor sistemelor centralizate de alimentare cu energie termică în orașele mici (cu excepția municipiilor Chișinău și Bălți) și elaborarea foii de parcurs privind închiderea sistemelor fără perspectivă, cu protejarea intereselor consumatorilor afectați	Evaluare și foaie de parcurs definite	Iunie 2020	MEI, în colaborare cu APL	
	Elaborarea proiectului de modificare a Legii nr.139/2018 în vederea schimbării statutului autorității responsabile de implementarea politicilor în domeniul eficienței energetice (AEE), pentru a putea atrage personal calificat, la salarii competitive	Proiectul de modificare al Legii elaborat și aprobat de Guvern	Martie 2020	MEI	
	Modificarea HG 45/2019 în partea ce ține de formarea organelor de conducere și supraveghere ale AEE (implicarea APL, instituțiilor finanțatoare și a societății civile) și Capitolul IV (instrumentele financiare ale AEE), în vederea flexibilizării și transparentizării procesului de finanțare a proiectelor.	Regulamentul privind organizarea și funcționarea AEE modificat	Ianuarie 2020	MEI	

Acțiunea nr.19 din subcapitolul "C. Securitate și Eficiență Energetică" din proiectul PAG 2019-2020 (construcția LEA 400 kV Vulcănești-Chișinău și stația B2B Vulcănești) își propune progrese destul de modeste – valorificarea investiției doar în proporție de 2 milioane Euro sau circa 4%. La fel, se atestă o discrepanță între suma investiției planificată de a fi

valorificată (2 milioane Euro) raportată la valoarea totală estimată a investiției (peste 300 milioane EURO) și procentul indicat: 2 milioane de Euro reprezintă în realitate mai puțin de 1% (nu 4%!) din investiția necesară de 300 milioane Euro.

Considerăm că după decenii irosite în perfectarea de studii tehnice și de fezabilitate / fezabilitate, trebuie setate obiective mult mai ambițioase la acest proiect vital pentru securitatea energetică a Republicii Moldova.

La fel, acțiunea nr.15 din subcapitolul ”C. Securitate și Eficiență Energetică” din proiectul PAG 2019-2020 (actualizarea PNAER 2013-2020) pare a fi tardivă, având în vedere faptul că până la expirarea termenului de implementare a acestuia a rămas puțin peste 1 an.

Propunem înlocuirea acestei acțiuni cu evaluarea implementării PNAER 2013-2020 și elaborarea în baza evaluării respective a unui nou PNAER 2021-2030, în special în contextul acțiunii nr.1 din acest subcapitol – adoptarea strategiei energetice până în anul 2030.

Asigurarea echității prețurilor la resurse energetice

Suplimentar, propunem formarea unui grup de lucru mixt între reprezentanții MEI, Ministerului Finanțelor (MinFin) și a Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale (MSMPS), cu implicarea reprezentanților societății civile, în vederea identificării surselor alternative pentru finanțarea proiectelor de eficiență energetică și energie regenerabilă prin intermediul autorității responsabile de implementarea politicilor în domeniul eficienței energetice (AEE). Astfel, în prezent, codul fiscal prevede un șir de subvenții fiscale pentru consumul de energie, de exemplu: cota TVA = 8% pentru gazele naturale livrate tuturor categoriilor de consumatori, cota TVA = 0% pentru consumul de energie electrică al gospodăriilor casnice, cota TVA = 0% pentru consumul energiei termice. **Beneficiarii principali ai acestor subvenții fiscale** (cu excepția cotei zero la TVA pentru energia termică) nu sunt consumatorii vulnerabili, afectați de sărăcia energetică, ci în special **consumatorii casnici înstăriți**, care locuiesc în case la curte și consumă volume considerabile (în special de energie electrică și gaze naturale) întreținând bazine, saune, etc.. Pe de altă parte, MSMPS de mai mulți ani implementează un mecanism de acordare a compensațiilor (”subvențiilor pentru perioada rece” sau ”pensiilor energetice”) pentru consumatorii afectați de sărăcia energetică. Studiul efectuat de Banca Mondială în a.2016 propune un șir de măsuri de îmbunătățire a acestui mecanism pentru a acoperi toată populația afectată de sărăcia energetică. Totodată, acest mecanism de susținere a păturilor vulnerabile se lovește de constrângerile deficitului bugetar. Astfel, în cadrul grupului de lucru mixt, în componența propusă mai sus, **se recomandă a fi analizată o manevră fiscală prin care să fie eliminate subvențiile fiscale la gaze naturale și energie electrică pentru consumatorii înstăriți, iar mijloacele obținute să fie realocate pentru finanțarea a două priorități:**

-
- 1. Creșterea bazei de beneficiari și sporirea volumului compensațiilor în perioada rece a anului pentru consumatorii afectați de sărăcia energetică.*
 - 2. Finanțarea proiectelor de eficiență energetică prin intermediul autorității responsabile de implementarea politicilor în domeniul eficienței energetice (AEE)*
-

Sectorul transport și infrastructura drumurilor

Cel puțin 18 din 31 de măsuri, pe care și le propune Guvernul, se regăsesc în programele guvernului precedent (PAG-2016-18, PNAAA-2017-19, Planul anual al MTID 2017). Trebuie să remarcăm că, pe întreg sectorul transport, din 19 activități propuse nu mai puțin de 16 vin din exercițiul guvernamental precedent. În ce privește infrastructura drumurilor, observăm mai multă ambiție, din 12 măsuri propuse doar două pot fi întâlnite în planurile precedente de activitate.

Dacă abordăm convergența PAG 2019-20 cu programul electoral ACUM, nu am observat vreo legătură directă. Din 12 puncte de program electoral care se referă la transport și infrastructură, doar trei se regăsesc într-o oarecare manieră în documentul de program al Guvernului pentru următorii doi ani. Din cele trei acțiuni-cheie – liberalizarea transportului rutier de pasageri, crearea unui mediu concurențial în Aeroportul Internațional Chișinău, relansarea proiectelor de drumuri naționale și locale – nici una nu face parte din PAG 2019-2020. Acțiunile lipsă sunt următoarele:

- 1. Crearea condițiilor pentru apariția mai multor rute pentru transport public rutier prin liberalizarea domeniului.*
- 3. Crearea stimulentei pentru logistica feroviară a mărfurilor – avantaje fiscale, facilitare a procedurilor birocratice, îmbunătățirea infrastructurii. O bună parte din mărfuri trebuie transportate preponderent pe cale ferată, pentru a proteja drumurile, a reduce congestiunea și emisiile nocive.*
- 5. Inițierea măsurilor pentru stimularea competiției în serviciile aeroportuare de la Aeroportul Chișinău, care vor duce la ieftinirea biletelor cu 15-20% și la creșterea traficului aerian cu până la 50%. De asemenea, vom începe primele acțiuni privind relansarea aeroportului Bălți.*
- 7. Reformarea, în primul an de mandat, a sistemului de achiziții și de gestiune a proiectelor de infrastructură, pentru a eradică barierele normative și instituționale la elaborarea, contractarea și implementarea proiectelor de reabilitare a drumurilor, de construcție de apeducte și canalizare și a altor obiecte de infrastructură.*
- 8. Intensificarea eforturilor de implementare a proiectelor de reabilitare a drumurilor, proiecte deja demarate, dar care se află în întârziere sau impas.*
- 9. Implementarea, în cel mult doi ani, a unui sistem modern de cântărire din mers, pentru a evita distrugerea drumurilor reabilite de către vehiculele supraîncărcate.*
- 10. Implementarea unei concepții de întreținere eficientă a infrastructurii, inclusiv contracte multianuale de întreținere a drumurilor în bază de performanță, crearea operatorului național de infrastructură feroviară, asigurarea deservirii calitative a apeductelor și canalizației.*
- 12. Implementarea reală a concepției de reformă a sectorului feroviar, elaborată cu suportul partenerilor de dezvoltare și vom asigura reabilitarea și întreținerea infrastructurii feroviare la nivelul standardelor aplicabile în UE.*
- 13. Crearea unei agenții navale puternice, capabilă să scoată Republica Moldova din lista neagră a Memorandumului de la Paris și să mențină pavilionul deschis al țării la un nivel înalt de siguranță.*

Programul de activitate al Guvernului, care redă viziunea de guvernare a echipei Maia Sandu, este substanțial diferit de promisiunile electorale pe filiera transport și drumuri. Însă, la fel, este foarte diferit de PAG 2019-20. Din cinci măsuri ce vizează direct sectorul transport și infrastructură drumuri, cel puțin trei sunt absente totalmente din PAG 2019-20:

- *Vom iniția mari proiecte de infrastructură a drumurilor. Vom lansa discuții cu BERD și BEI pentru conectarea nordului (Otaci) și sudului țării (Giurgiulești) prin rețele de drumuri moderne și calitative.*
- *Vom îmbunătăți situația în domeniul infrastructurii în vederea unei mai bune identificări și evaluări a proiectelor de infrastructură pentru diferitele moduri de transport, inclusiv inventarierea tuturor contractelor de reparare a drumurilor naționale din ultimii ani și publicarea rezultatelor.*
- *Vom dezvolta căi de finanțare care pun accentul pe întreținere, pe constrângerile în materie de capacități și pe infrastructurile de legătură care lipsesc, precum și activarea și promovarea participării sectorului privat la proiecte de transport, inclusiv vom asigura reevaluarea rezultatelor lucrărilor efectuate în cadrul programului „Drumuri bune”, disciplinarea antreprenorilor care nu au executat lucrările calitativ și publicarea rezultatelor.*

Logica de program Deconspirare-Demonopolizare-Dezvoltare nu are nici o continuare în planurile Guvernului pe sectorul transport, și doar într-o oarecare măsură – pe filiera infrastructurii drumurilor.

Recomandări nemijlocite și concluzii

Per total, planul pe infrastructura drumurilor este mai bine încheșat decât planul pe transport. Primul vine cu propuneri îndrăznețe pe filiera siguranței rutiere sau a guvernancei Fondului Rutier și ultimul se prezintă destul de modest, în special în ce privește transportul aerian, naval și mai ales feroviar. Modest în relație cu imperativele conjuncturii economice și sociale, a obligațiilor asumate în cadrul acordurilor de Asociere, de Liber Schimb și de Spațiu Aerian Comun. Și mai ales modest în comparație cu promisiunile electorale. Evident, Guvernul are prilejul de a-și ajusta planul în viitor, prin examinarea planurilor guvernelor anterioare și ale ministerului, care conțin angajamente greu de neglijat, însă fără urme de implementare – cântărirea din mers pe drumurile naționale, contracte de întreținere a drumurilor pe bază de performanță, reforma sectorului feroviar, crearea fondului de susținere a aviației civile ș.a. La fel, ar fi consecvent ca PAG 2019-20 să se plieze pe cât de posibil pe programul electoral ACUM și pe viziunea Programului de Activitate a Guvernului Republicii Moldova.

Trecând la recomandările punctuale, venim cu sugestii generale și pe fiecare mod de transport în parte.

În general, pe transport și infrastructura drumurilor, este nevoie ca Guvernul să definească lucrurile prioritare în cel mai scurt timp posibil:

1. A formula o viziune de transpunere a acquisului comunitar pentru perioada de raport. Fără o viziune holistică de transpunere riscăm să extindem arieratele deja existente, de exemplu în transportul naval.
2. A formula o viziune de monitorizare și evaluare a implementării și aplicării normelor UE transpuse sau armonizate în anii precedenți. O bună parte din cadrul normativ nu este

aplicată sau este aplicată defectuos, de exemplu metodologia de calcul a tarifelor aeroportuare, protecția drepturilor pasagerului, tahografele digitale.

3. A identifica proiectele prioritare de reforme și investiții capitale, pentru a intensifica eforturile instituționale și a aloca eficient resursele.

Transport naval:

4. Asigurarea unei finanțări adecvate pentru Agenția Navală, probabil, cel mai bine prin autonomie financiară.
5. A aborda cel puțin la nivel de politici problema accesului nediscriminatoriu și la prețuri adecvate a antreprenorilor și a utilizatorilor la infrastructura portuară.

Transport aerian:

6. Readucerea Autorității Aeronautice Civile la autofinanțare.
7. Aplicarea conformă a cadrului normativ la stabilirea tarifelor aeroportuare și de navigație (HGM476) și cu privire la accesul la piața serviciilor de handling.
8. Inițierea studiului de fezabilitate pentru relansarea aeroportului Bălți.
9. Inițierea unui document de politici privind fondul de dezvoltare a aviației civile.

Transport feroviar

10. A adopta o foaie de parcurs pentru reforma sectorului, conform HG1042/2017.
11. Implementarea planului de guvernare corporativă, pregătit de KPMG încă în 2015, esențial pentru asanarea CFM.
12. Crearea cadrului instituțional conform practicilor comunitare – Agenția Feroviară și operatorul de infrastructură separat de operatorii de transport.
13. A promova proiectul de reabilitare a sectorului Basarabeasca-Berezino pentru a avea conexiune feroviară cu Odessa, ocolind zona conflictului de pe Nistru.

Transport rutier

14. Formularea unei viziuni de liberalizare a pieței de transport de pasageri.
15. Întărirea capacităților ANTA, revenirea la autofinanțare, transformarea ei în organizație care supraveghează siguranța, protejează pasagerii și întărește competiția pe piață, dar nu urmărește indicațiile microbiste ale ministrului, alergând după taxiști sau coletari.
16. Diminuarea costurilor de tranzacție și digitalizarea proceselor – e-autorizații, bilete electronice, registre a controalelor, tranziția de la controale în teren la supraveghere continuă prin mijloace digitale etc.
17. Dezvoltarea cadrului normativ privind dezvoltarea și finanțarea infrastructurii gărilor și tarifele de gară.

Infrastructura drumurilor

18. Elaborarea unui document de politici pentru soluționarea finanțării deficitare a Fondului Rutier, care să studieze oportunitatea creării unui Fond Rutier de generație nouă – independent de bugetul de stat, multianual, cu guvernare incluzivă și transparență de sorginte corporativă.
19. Adoptarea unei foi de parcurs privind tranziția la întreținerea drumurilor pe bază de performanță.

20. Formularea unei viziuni strategice privind finanțarea, reabilitarea și întreținerea drumurilor locale, care să prevadă crearea unui cadru instituțional de suport pentru APL-uri în domeniul administrării drumurilor.
21. Reforma întreținerii și exploatării drumurilor pe timp de iarnă în scopul îmbunătățirii siguranței rutiere și diminuării impactului nociv asupra mediului și sănătății.
22. Reluarea eforturilor de implementare a cântăririi din mers a sarcinii pe osie, în scopul prezervării calității drumurilor.
23. Crearea unui mecanism de finanțare sustenabilă a activităților de ameliorare a siguranței rutiere și, eventual, instituționalizarea lor prin crearea unei Agenții a Siguranței Rutiere.

În concluzie, Planul de acțiuni al Guvernului 2019-20 pe sectorul transport și infrastructura drumurilor apare mai degrabă ca un efort birocratic - produs al aparatului de funcționari, care are un mare avantaj: este absolutamente fezabil. În același timp, există necesitatea stringentă de structură și ambiție a acestui plan:

- 1. să fie ajustat la concepția 4D (deconspirare-demonopolizare-deetatizare-dezvoltare) enunțată de ministrul Brînzan,*
 - 2. să treacă prin filtrul politic al blocului ACUM pentru a asigura o convergență substanțială cu programul electoral,*
 - 3. să fie completat cu acțiunile din agenda de asociere Moldova-UE.*
-

Economie și infrastructură: Mediul de Afaceri

Contextul și politicile relevante

Unul din documentele de bază, care vizează îmbunătățirea mediului concurențial din Republica Moldova, și are tangențe directe cu obiectivele 4D anunțate politic de Ministrul Economiei și Infrastructurii, Dl V. Brânzan, este Programul Național în domeniul Concurenței și Ajutorului de Stat pentru 2017-2020 (PNCAS 2017-2020), aprobat prin Legea nr.169/2017. Programul, aprobat la insistența partenerilor europeni și întru implementarea prevederilor Acordului de Asociere, este de fapt o foaie de parcurs pentru identificarea, evaluarea și optimizarea sau eliminarea tuturor drepturilor exclusive existente, printr-o abordare consecventă și sistemică. PNCAS 2017-2020 include și indicatori cantitativi de măsurare a impactului demonopolizării asupra indicatorilor economici de bază, de ex. PIB. Deși o evaluare oficială a implementării acestui Program nu a fost făcută publică, cunoaștem că gradul de realizare a acțiunilor prevăzute pentru anii 2017-2018 este foarte scăzut.

PNCAS 2017-2020 urmărește atingerea a două obiective specifice:

- Obiectivul specific 1. Deschiderea sectoarelor economice către concurență și reducerea valorii indicatorului RPP³¹ de la 2,48 în prezent la 1,55 către anul 2020
- Obiectivul specific 2. Instituirea unui mecanism performant în domeniul acordării și monitorizării ajutorului de stat pentru reducerea ponderii ajutorului de stat în PIB până la 1% către anul 2020

Conform Planului de Acțiuni privind implementarea PNCAS 2017-2020, toate instituțiile ce fac parte din APC, precum și toate APL erau responsabile de implementarea unui șir de măsuri. Spre exemplu, pentru atingerea obiectivului specific 1, către sfârșitul Q2/2019, trebuiau să finalizeze un șir de acțiuni, printre care:

- identificarea entităților investite cu drepturi exclusive (toate instituțiile APC și APL),
- evaluarea necesității delegării drepturilor exclusive (pentru instituțiile care au acordat drepturi exclusive),
- optimizarea sistemului de drepturi exclusive (pentru instituțiile care au acordat drepturi exclusive),
- evaluarea barierelor anticoncurențiale din diferite sectoare economice conform Setului de instrumente pentru evaluarea concurenței al OCDE și conform angajamentelor asumate în Acordul de Asociere (APC, APL și autoritățile cu funcții de reglementare și control),
- Asigurarea armonizării legislației cu elementele obligatorii și opționale ale directivelor Uniunii Europene privind concesiunile (MEI și Ministerul Finanțelor),
- și altele...

La fel, au fost preconizate acțiuni pentru realizarea obiectivului specific 2 (în domeniul ajutorului de stat), o parte din ele trebuiau deja realizate conform termenilor stabiliți în planul de acțiuni.

³¹ Indicatorul de evaluare a reglementării pieței produselor, care reflectă influența diferitor acte normative și practici existente asupra concurenței

Desigur, poate fi pusă la îndoială capacitatea instituțiilor vizate (în special APL) de a implementa unele acțiuni, având în vedere specificul domeniului, însă aceste acțiuni cel puțin trebuiau transpuse la nivel de documente de lucru în cadrul instituțiilor vizate, inclusiv în PAG. Cu regret, constatăm că instituția responsabilă de monitorizarea implementării PNCAS 2017-2020 (Consiliul Concurenței) nu informează public în privința progreselor în implementarea acestuia. Totodată, nici instituțiile vizate în acest document (aprobat prin Lege!) nu transpun obligațiile respective în planurile sale de lucru – astfel, măsurile din Planul de Acțiuni privind implementarea PNCAS 2017-2020 nu au fost incluse în PAG 2016-2018, și nici proiectul PAG 2019-2020 nu conține vreo referință la Legea nr.169/2017 prin care a fost aprobat PCNAS 2017-2020. Considerăm că aceasta reprezintă o scăpare foarte importantă, întrucât implementarea Planului de acțiuni din PNCAS 2017-2020 ar contribui esențial la realizarea dezideratelor politice asumate de noua guvernare.

La fel, menționăm că la 14 ianuarie 2019, în UE a intrat în vigoare Directiva 2019/1/UE privind capacitatea autorităților de concurență în aplicarea legislației concurențiale și garantarea asigurării funcționării corespunzătoare a pieței interne. Directiva respectivă este un document fundamental pentru dreptul concurențial european, cel mai important din ultimii 15 ani. Aceasta stabilește, inclusiv, cerințele minime obligatorii pentru legislațiile și practicile concurențiale din țările membre, cu referire la competențele și resursele necesare autorităților de concurență pentru a impune respectarea legii și la modul de asigurare a drepturilor părților în investigațiile concurențiale. Cu părere de rău, Legea concurenței nr.183/2012 în varianta actuală, precum și unele prevederi din alte acte legislative, nu corespund nici acestor cerințe minime. Considerăm că Directiva 2019/1/UE trebuie transpusă de urgență în legislația Republicii Moldova, pentru ca, pe de o parte să pună la dispoziția Consiliului Concurenței instrumentele și resursele necesare pentru implementarea prevederilor legislației, iar pe de altă parte, să fie create mecanismele de responsabilizare a instituției și conducerii acesteia pentru rezultatele activității.

Astfel, introducerea în PAG a prevederilor din PNCAS 2017-2020 și modificarea Legii Concurenței nr.183/2012 în vederea transpunerii prevederilor Directivei 2019/1/UE, ar contribui la realizarea dezideratelor politice anunțate de noua Guvernare prin:

A. Planul de acțiuni din Programul de Guvernare, și anume:

1. *Eliberarea statului din captivitate și consolidarea independenței instituțiilor:*

1.2. *Mass-media liberă:*

Vom asigura demonopolizarea reală a mass-mediei, inclusiv prin liberalizarea pieței publicității pentru a asigura condiții de dezvoltare durabilă a presei independente și prin interzicerea firmelor rezidente în 7 jurisdicții dubioase (firme off-shore) sau care nu-și dezvăluie proprietarii reali să administreze instituțiile media. Vom asigura independența companiei de măsurare a audienței TV

2. *Scoaterea țării din izolare și relansarea economiei*

2.3. *Dezvoltarea unei economii sănătoase*

2.3.2. *Demonopolizare*

Vom demonopoliza ramurile economiei afectate de monopoluri și oligopoluri – în special domeniile agroalimentar, energetic și de transport.

Vom reforma Consiliul Concurenței și alte instituții de stat responsabile de monitorizarea și asigurarea unei competiții loiale și libere pe piața economică.

2.4. Transport, infrastructură, energetică

- Vom coopera cu ANRE și Consiliul Concurenței pentru spargerea monopolurilor de pe piața energetică. În consecință, consumatorii vor vedea o concurență reală și o reducere a prețurilor la electricitate și carburanți.*

B. Programul electoral al Blocului ACUM:

Capitolul II. Mass-media și libertatea de exprimare:

- Vom asigura demonopolizarea reală a mass-mediei*

Soluțiile ACUM pentru Mass-media:

1. *Demonopolizarea urgentă a mass-mediei*

Capitolul V. Economie:

- Vom asigura reguli egale de joc în afaceri, prin stimularea concurenței oneste, eliminarea monopolurilor și combaterea acordurilor de cartel*

Soluțiile ACUM pentru Economie:

3. *Crearea unui mediu concurențial care să avantajeze consumatorul. Concurența corectă va încuraja stabilizarea prețurilor și va spori calitatea tuturor produselor și serviciilor, contribuind astfel la bunăstarea tuturor cetățenilor.*
- Vom asigura reguli egale de joc în afaceri, prin stimularea concurenței oneste, eliminarea monopolurilor și combaterea acordurilor de cartel.*
- Vom reforma Consiliul Concurenței și vom introduce evaluarea externă a membrilor acestuia.*

Capitolul VIII. Sănătate

Soluțiile ACUM pentru Sănătate

1. *Micșorarea cu 25% a cheltuielilor cetățenilor pentru medicamente, prin:*
- Facilitatea concurenței pe piața medicamentelor, care să permită majorarea numărului de importatori și reducerea prețurilor la medicamente pentru cetățeni, în special prin asigurarea transparenței și corectitudinii în achizițiile publice de medicamente. Vom reduce birocrăția și cerințele inutile, care să reîntoarcă în țară producătorii consacrați de medicamente.*

Capitolul X. Agricultură:

Soluțiile ACUM pentru Agricultură:

4. *Demonopolizarea pieței de comercializare a producției agricole. Eliminarea rolului monopolist al intermediarilor în procesul comercializării producției agricole pe piața internă, inclusiv prin stimularea creării mai multor grupuri de producători.*

Capitolul XI. Energie

Soluțiile ACUM pentru Energie

3. *Asigurarea concurenței sănătoase în domeniul energetic care ar duce la scăderea tarifelor.*

Concluzii și recomandări

Reieșind din cele expuse mai sus, propunem introducerea în PAG 2019-2020 a următoarelor acțiuni, la capitolul IV. Economie și Infrastructură, A. Mediul de afaceri:

Nr. crt.	Acțiuni	Indicatori	Termen de realizare	Instituția / instituțiile responsabile	Documentul de referință
	Proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative (în scopul transpunerii Directivei 2019/1/UE 2019/1/UE privind capacitatea autorităților de concurență în aplicarea legislației concurențiale și garantarea asigurarea funcționării corespunzătoare a pieței interne	Proiect de Lege aprobat de Guvern și prezentat Parlamentului	martie 2020	Ministerul Economiei și Infrastructurii, Consiliul Concurenței	Art. 335 din AA
	Evaluarea gradului de implementare a Programului național în domeniul concurenței și ajutorului de stat pentru anii 2017-2020 și a Planului de acțiuni aferent.	Evaluarea finalizată	decembrie 2019	Ministerul Economiei și Infrastructurii, Consiliul Concurenței	Legea nr. 169/2017
	Elaborarea și aprobarea proiectului de Lege privind modificarea Legii nr.169/2017 și a noii redacții a PNCAS, cu ajustarea planului de acțiuni și a termenelor de implementare, în baza evaluării efectuate.	Proiect PNCAS nou elaborat și aprobat Proiect de Lege privind modificarea Legii 169/2017 elaborat și aprobat	Iunie 2020	Ministerul Economiei și Infrastructurii, Consiliul Concurenței	

Totodată, la capitolul X. "Societate civilă, mass-media și drepturile omului", subcapitolul A. "Mass-media", propunem modificarea acțiunii 1. "Modificarea legislației pentru a responsabiliza Consiliul Concurenței și persoanele din conducerea Consiliului; Modificarea regulilor de depunere a plângerilor la Consiliul Concurenței, inclusiv simplificarea formularului plângerii, pentru a facilita procedura de semnalare a cazurilor de concurență neloială sau înțelegeri de cartel."

De fapt, această acțiune constă din două elemente distincte. Partea ce ține de responsabilizarea Consiliului Concurenței și a persoanelor din conducerea acestuia va realizată în procesul transpunerii Directivei 2019/1/UE (măsură propusă mai sus). Iar problema complexității formularului de depunere a plângerilor la Consiliul Concurenței trebuie rezolvată conceptual, conjunctural. Astfel, remarcăm că regulile actuale de depunere a plângerilor transpun detaliat

cerințele europene (Regulamentul (CE) nr. 773/2004), inclusiv în ceea ce privește formularul de plângere anexat. Solicitarea integrală a acestor informații este necesară pentru calificarea corectă și univocă a cazurilor sesizate la Consiliul Concurenței. Totodată, pentru a rezolva problema sesizată de participanții la piața mass-media, Legea Concurenței nr.183/2012 trebuie modificată (fie în procesul de transpunere a Directivei 2019/1/UE, fie printr-un simplu amendament în Lege propus de un deputat) în sensul:

- obligării Consiliului Concurenței de a asista persoanele fizice și întreprinderile mici în completarea plângerilor
- acordării dreptului Consiliului Concurenței de a scuti depunătorul de plângere de prezentarea unor informații, inclusiv documente (conform Regulamentului nr. 773/2004).

Totodată, recunoaștem că aplicarea legislației concurențiale în domeniul mass-media are un specific legat de definirea piețelor. În acest context, în anul 2018, la insistența partenerilor europeni (vezi lista de condiții pentru acordarea asistenței macrofinanciare), în Legea concurenței nr.183/2012 a fost introdus art. 25¹, care prevede două cazuri de tratament concurențial special pentru domeniul mass-mediei. Însă aplicarea acestui articol din Lege este obstrucționată de contradicțiile între Legea Concurenței și Codul Audiovizualului, în special în partea ce ține de definirea piețelor și calcularea cotelor de piață.

Respectiv, propunem substituirea acestei acțiuni (X.A.1.) cu:

Nr • crt •	Acțiuni	Indicatori	Termen de realizare	Instituția / instituțiile responsabile	Documen tul de referință
	Elaborarea proiectului de Lege privind modificarea Codului serviciilor media audiovizuale în sensul eliminării contradicțiilor cu Legea Concurenței	Proiect de Lege aprobat de Guvern și prezentat Parlamentului	martie 2020	Consiliul Coordonator al Audiovizualului , Consiliul Concurenței	

Concluzii.

- Proiectul PAG 2019-2020 reprezintă în mare parte efortul funcționarilor din ministere, nu se observă un leadership al miniștrilor în pregătirea acțiunilor prioritare din multe domenii.
- În procesul de elaborare și consultare a proiectului au fost încălcate mai multe prevederi ce țin de legislația cu privire la consultările publice.
- Acțiunile prioritare asumate înainte de alegeri și trecute în Programul de Guvernare lipsesc în majoritatea cazurilor din proiectul PAG 2019-2020. 4 dintre cele 6 legi asumate prioritar de către Guvern pentru a fi votate în primele 100 zile au fost excluse din PAG. Toate acestea țin de domeniul justiției.
- Putem reamăra câteva domenii în care se observă prevalarea viziunii politicului asupra propunerilor formulate de funcționari – politica externă, diaspora, mass-media, buna guvernare.
- În domeniul energetic se observă că acțiunile reflectă o continuare a politicilor Guvernului precedent, a personalului ministerului și nu cele a conducerii ministerului, inclusiv cele expuse public, asumate în programul electoral și în programul de guvernare.
- Autorii au propus să fie făcute numeroase ajustări la capitolul ”Securitate și eficiență energetică”, în special orientate spre eliminarea schemelor de corupție și inechității prețurilor la resursele energetice, asigurarea unei interconectări veritabile cu piața energetică europeană și formarea unui sistem veritabil de compensare a costurilor pentru categoriile social-vulnerabile de consumatori.
- În mod aparte insistăm pe respectarea promisiunii electorale de a efectua un audit independent comprehensiv la ”Moldova-Gaz”.
- În domeniul transporturilor și infrastructurii drumurilor se observă aceleași tendințe – mai bune de jumătate din acțiuni sunt cele care au făcut parte din Planul Guvernului Filip dar nu au fost realizate. Viziunea ”Celor 4D” asumată în Programul de Guvernare și în aparițiile publice a ministrului Brânzan nu are nimic în comun cu acțiunile pe care le-a propus Ministerul în PAG 2019-2020. Șirul de promisiuni electorale foarte precise în acest domeniu lipsește practic integral din PAG 2019-2020.
- Printre recomandările în domeniul transporturi și drumuri – autorii insistă pe reviziunea profundă a documentului, adaptarea acestuia la viziunile ministrului, la programul de guvernare și promisiunile electorale. În special se referă la asigurarea dezideratelor de demonopolizare și deconspirare a schemelor obscure din domeniu. De asemenea, se cere ajustarea acțiunilor propuse la agenda de implementare a Acordului de Asociere și Liber Schimb cu UE.
- Recomandarea generală pe proiectul PAG 2019-2020 este ca procesul de adoptare a acestuia să fie stopat, să fie aplicată o nouă metodologie de scriere a acestui tip de documente de politici, acțiunile trecute în document să reprezinte decizii și reforme care să ducă nemijlocit la realizarea dezideratelor asumate prin Programul de Guvernare.
- În mod aparte ne exprimăm îngrijorarea cu privire la excluderea oricărei acțiuni care a fost asumată pentru reforma justiției – cele 4 legi pe care Guvernul și le-a asumat pentru adoptare în primele 100 zile.