



Proiect de raport pentru discuții

26.02.2012

Raportul de monitorizare a implementării Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova Integrarea Europeană: LIBERTATE, DEMOCRAȚIE, BUNĂSTARE cu referire la Planului de acțiuni pentru anul 2012

(elaborat în baza rapoartelor sectorale prezentate de Grupurile de lucru ale CNP)

Efectuat în baza Planurilor de Acțiuni ai Guvernului pentru anii 2011-2014 (aprobat HG nr. 179 din 23 martie 2011), și pentru anii 2012-2015 (aprobat HG nr.289 din 7 mai 2012).

SUMAR EXECUTIV

Consiliul Național pentru Participare (CNP) are ca scop dezvoltarea și promovarea parteneriatului strategic între autoritățile publice, societatea civilă și sectorul privat în vederea consolidării democrației participative în Republica Moldova, prin facilitarea comunicării și participării părților interesate în identificarea și realizarea priorităților strategice de dezvoltare a țării la toate etapele și crearea cadrului și capacităților instituționale de asigurare a implicării plenare a părților interesate în procesul de luare a deciziilor.

Web: www.cnp.md

1. Metodologia

Prezentul studiu a fost realizat în baza deciziei Biroului Permanent al Consiliului Național de Participare, adoptat în cadrul ședinței din 17.09.2012.

Scopul următor al acestui studiu a fost evaluarea gradului de îndeplinire a angajamentelor asumate de guvernare în Programul de Guvernare „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bună stare”.

Criteriile de analiză

- A. Calitatea Planului de Acțiuni
 - Identificarea domeniilor prioritare conform Programului de Guvernare, neacoperite sau slab acoperite de Planurile de Acțiuni;
 - Evaluarea coraportului între obiectivele, indicatorii de impact și acțiunile planificate. Identificarea acțiunilor suplimentare necesare pentru atingerea obiectivelor propuse.
- B. Progresul de realizare a Planului de Acțiuni
 - Gradul de realizare a acțiunilor planificate: descrierea activităților întreprinse conform Planului de acțiuni, analiza coraportului dintre acțiunile preconizate vizavi de cele implementate;
 - Gradul de realizare a indicatorilor de rezultat din Planul de acțiuni al Guvernului;
 - Respectarea termenelor de implementare (termen planificat vizavi termen realizat)
 - Respectarea transparenței decizionale;
 - Colaborarea/implicarea societății civile în procesul de implementare/consultare
 - Identificarea devierilor de la Planul de acțiuni - exemple de antireform, adică acțiuni și subacțiuni implementate de Guvern și AAPC în domeniu, contrar obiectivelor Planului de acțiuni, etc.

Pentru efectuarea analizei, au fost utilizate următoarele metode:

- Analiza documentelor relevante;
- Cercetarea procesului de consultare, a notelor informative la proiectele Hotărârilor de Guvern;
- Monitorizarea paginilor web relevante;
- Consultarea surselor media;
- Convorbiri telefonice cu membrii societății civile, experți în domeniu, ministere relevante;
- Consultarea juriștilor implicați în elaborarea unor documente de politici analizate;
- Consultarea mediului de afaceri în cazul domeniilor economice.

Acest document va fi folosit pentru a desfășura activități de consultare cu Cancelaria de stat și reprezentanții autorităților publice centrale responsabile de sectoarele de politici în vederea formulării recomandărilor.

2. Gradul de implementare a Planului de Acțiuni

Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015 prevede **350** de acțiuni concrete cu termenul de realizare în anul 2012. Monitorizarea CNP a acoperit **113**, sau o treime din ele. Din activitățile monitorizate, **32** acțiuni, sau **28%**, au fost implementate, **28**, sau **25%**, au fost implementate parțial, și **53**, sau **47%**, nu au fost implementate. **10%** de activități care cad sub incidența Legii transparenței decizionale nu au fost supuse procedurii de transparență.

Gradul de implementare a Planului de Acțiuni al Guvernului în anul 2012 pe capitole
(în baza Planului de Acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.289 din 7 mai 2012)

Capitol, subcapitol	Acțiuni			Progres de realizare			Transparență	
	Prevazute	Prevazute pina 2012	din care monitorizate	Realizate	Realizate parțial	Nerealiza- te	Transpa- rente	Netrans- parente
I. EDIFICAREA STATULUI DE DREPT								
A. Protecția drepturilor omului								
Subacțiuni	10	5	5	2	2	1	3	1
B. Reforma justiției								
Subacțiuni	60	29	9	3	1	5	4	
C. Ordine publică, securitate și apărare								
Subacțiuni	28	18	12	1	3	8	4	
D. Consolidarea sistemului național de integritate și de luptă împotriva corupției								
Subacțiuni	7	3	3	0	0	3		
E. Liberalizarea spațiului mediatic și garantarea libertății de exprimare								
Subacțiuni	7	4	4	3	0	1	2	
II. POLITICI ECONOMICE ȘI FINANCIARE								
A. Mediul de afaceri								
Subacțiuni	50	26	12	6	4	2		
B. Politici de competitivitate și dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii								
Subacțiuni	23	12	12	6	3	3		
D. Politica bugetar-fiscală și gestionarea finanțelor publice								
Subacțiuni	31	14	6	1	0	5		
III. ADMINISTRAȚIE RESPONSABILĂ ȘI EFICIENTĂ								
B. Descentralizare și autonomie locală								
Subacțiuni	21	6	6	0	5	1		
IV. POLITICA EXTERNĂ								
Subacțiuni	20	4	4	0	1	3	0	1
V. REINTEGRAREA ȚĂRII								
Subacțiuni	12	2	2	0	2	0	2	
VI. EDUCAȚIE ȘI CERCETARE								
A. Învățământul preuniversitar								
Subacțiuni	15	6	5	1		4	1	

B. Învățământul superior și cercetarea									
Subacțiuni	11	4	4	0	0	4			
C. Formarea profesională inițială și continuă a resurselor umane									
Subacțiuni	16	6	5	2	0	3	2		
VIII. POLITICI SOCIALE									
A. Asistență socială									
Subacțiuni	26	13	9	4	4	1	8		
XI. POLITICI DE TINERET ȘI SPORT									
A. Integrarea socială și dezvoltarea potențialului tinerilor									
Subacțiuni	27	5	5	0	0	5			
XII. PROTECȚIA MEDIULUI									
A. Schimbările climatice și valorificarea resurselor naturale									
Subacțiuni	35	6	6	2	2	2	2	1	
B. Reducerea riscurilor și protecția împotriva dezastrelor									
Subacțiuni	10	4	4	1	1	2	2		
	409	167	113	32	28	53	30	3	
		350	32.29%	28.32%	24.78%	46.90%	90.91%	9.09%	
		subacțiuni	analizate						

Gradul de implementare a Planului de Acțiuni al Guvernului în 2011-2012

(în baza Planurilor de Acțiuni ai Guvernului pentru anii 2011-2014 (aprobat HG nr. 179 din 23 martie 2011), și pentru anii 2012-2015 (aprobat HG nr.289 din 7 mai 2012).

Domeniul economic

	Acțiuni monitorizate	Realizate		Nerealizate	
		Realizate	Realizate parțial	Amânate	Amânate
II. POLITICI ECONOMICE ȘI FINANCIARE					
A. Mediul de afaceri					
Subacțiuni	41	22	11	3	5
B. Politici de competitivitate și dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii					
Subacțiuni	18	9	5	4	0
C. Administrarea și dețatizarea proprietății publice					
Subacțiuni	4	1	0	0	3
D. Politica bugetar-fiscală și gestionarea finanțelor publice					
Subacțiuni	20	2	3	12	3
E. Politici agroindustriale					
Subacțiuni	5	1	1	1	2
F. Infrastructură și transport					
Subacțiuni	5	1	0	0	4
III. ADMINISTRAȚIE RESPONSABILĂ ȘI EFICIENTĂ					
B. Decentralizare și autonomie locală					
Subacțiuni	9	1	6	2	0
	102	37	26	22	17
		36.27%	25.49%	21.57%	16.67%

Domeniul social, sănătate și educație

	Acțiuni monitorizate	Realizate	Realizate parțial	Nerealizate
VI. EDUCAȚIE ȘI CERCETARE				
A. Învățământul preuniversitar				
Subacțiuni	11	4	1	6
B. Învățământul superior și cercetarea				
Subacțiuni	4	0	0	4
C. Formarea profesională inițială și continuă a resurselor umane				
Subacțiuni	8	5	0	3
VIII. POLITICI SOCIALE				
A. Asistență socială				
Subacțiuni	21	15	4	2
XI. POLITICI DE TINERET ȘI SPORT				
A. Integrarea socială și dezvoltarea potențialului tinerilor				
Subacțiuni	11	5	1	5
	55	29	6	20
		52.73%	10.91%	36.36%

3. Rapoarte de monitorizare sectoriale

2.1. Grupul de lucru Social, Sănătate și Educație

Grupul de lucru a monitorizat implementarea acțiunilor planificate pentru anii 2011 și 2012 din trei capitole ale Planurilor de Guvernare pentru anii 2011-2014 și 2012-2015: Capitolul VI - Educație și cercetare, Capitolul VIII - Politici sociale (subcapitolul A. Asistență socială) și Capitolul XI - Politici de tineret și sport.

Constatări principale:

VIII A. Protecția Socială

- Rata înaltă a îndeplinirii acțiunilor asumate, din 45 acțiuni planificate pentru întreaga perioadă 2011-2015, 21 de acțiuni și subacțiuni au fost planificate pentru anii 2011 și 2012. Dintre acestea nu au fost realizate doar 2 acțiuni, iar 4 acțiuni sunt în progres
- Respectarea termenului de îndeplinire al acțiunilor, constatăm existența unor acțiuni care au fost realizate cu întârziere, în mediu de 1-3 trimestre, dar nu mai mare de 4 trimestre. În multe cazuri, termenul de realizare al acțiunilor, anticipează termenul planificat.
- În ceea ce privește respectarea transparenței decizionale, MMPSF în linii generale, respectă Legea privind transparența în procesul decizional și regulamentul intern în elaborarea și aprobarea politicilor și actelor normative. Din totalul acțiunilor realizate sau în proces de realizare, incluse în Planul de Acțiuni al Guvernului, doar una nu a fost supusă transparenței decizionale. Este atestată o colaborare pozitivă cu organizațiile societății civile la toate etapele de politici publice.

IX A. Tineret

- Din **12 acțiuni** planificate pentru perioada 2011-2012, au fost realizate **5 acțiuni**, iar una este realizată parțial, ceea ce înseamnă îndeplinirea a mai puțin de jumătate din angajamentele asumate. Trebuie de menționat că doar 1 din cele 5 acțiuni îndeplinite reprezintă elaborarea/aprobarea unui act normativ, iar restul 4 reprezintă semnarea acordurilor, desfășurarea evenimentelor.
- Rata joasă de îndeplinire a acțiunilor asumate prin Programul de Activitate al Guvernului este justificată prin întârzierea în adoptarea *Legii cu privire la tineret*. Principalele acțiuni restante, adoptarea cărora a fost periclitată de neadoptarea *Legii cu privire la tineret*, sunt *Regulamentului-cadru al Consiliului local al tinerilor* și *Standardele minime de calitate și Regulamentul-tip de funcționare a centrelor de resurse pentru tineri*.
- Un alt aspect ce vizează termenii de realizare este amânarea acțiunilor planificate inițial pentru anul 2012.

VI. Educație și cercetare

- Au fost planificate pentru perioada 2011 și 2012 un număr total de **24** acțiuni și sub-acțiuni, dintre care au fost realizate doar **10**, iar 3 au fost fie realizate parțial, fie în proces de realizare, ceea ce în ansamblu înseamnă un grad de realizare mai mic de 50%.

- Sunt realizate în mare parte obiectivele care în de conținutul învățământului (curricula). Acțiunile ce în de implicarea APL (reorganizare, optimizare) se realizează parțial. Acțiunile din sectorul Învățământului Superior, Cercetări și educației pe tot parcursul vieții sunt nerealizate în mare parte. Acțiunile preconizate și nerealizate sunt motivate de către ME prin neaprobarea Codului Educației.
- Un aspect care vizează termenii de realizare este amânarea reformelor și transferarea acestora cu un termen mult mai întârziat (1-2 ani) în cazul multor acțiuni preconizate inițial pentru anii 2011 și 2012.
- Principiul transparenței decizionale nu este respectat întocmai. Din 10 acțiuni realizate doar 7 au fost consultate și publicate pe site. Nu în toate segmentele de realizare a reformelor există o colaborare cu societatea civilă în ce privește elaborarea și consultarea politicilor din domeniu.

Analiza indicatorilor de impact la această etapă este foarte puțin relevantă, datele disponibile în acest sens fiind insuficiente pentru o astfel de analiză.

Lipsa unei persoane responsabile de comunicarea cu societatea civilă și de gestionarea procesului de consultări publice constituie o problemă. Comunicarea în mare parte se face la nivel de șefi de direcție.

Relația de cooperare cu societatea este una deschisă și bună în special cu Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei și Ministerul Tineretului. În majoritatea politicilor promovate de către Minister sunt implicate organizațiile neguvernamentale, ceea ce fortifică atât procesul de elaborare, cât și cel de implementare a politicilor.

2.2. Grupul de lucru Justiție și Drepturile Omului

Grupul de lucru a monitorizat implementarea acțiunilor specificate în secțiunile A, B¹, D și E ale Capitolului I din Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015², planificate pentru anul 2012 și relev următoarele constatări principale:

I A. Protecția drepturilor omului

Din cele 5 acțiuni planificate pentru anul 2012 au fost realizate doar 2, altele 2 fiind în curs sau parțial realizate, una nerealizată.

Au fost **realizate** activitățile ce vizează elaborarea și aprobarea proiectelor de acte normative ce vizează mecanismul de reabilitare a victimelor represiunilor politice³ și cadrul normativ și instituțional pentru a preveni discriminarea.

CNP și reprezentanții sectorului asociativ, reprezentanții organizațiilor internaționale și misiunilor diplomatice în Republica Moldova au menționat în repetate rânduri dezacordul cu privire la mecanismul nou creat de protecție și eliminare a discriminării, fiind considerat unul ineficient. De menționat că deși conform Legii Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității urma să activeze începând cu 1 ianuarie 2013, până în prezent nu au fost luate acțiuni în vederea asigurării financiare a instituției.

În scopul corelării legislației naționale la standardele internaționale în ceea ce privește combaterea relelor tratamente, cu suportul reprezentanților societății civile, au fost elaborate modificări la Codul Penal, Codul de Procedură Penală și Codul de Executare ale Republicii Moldova. Totuși, la moment este dificil de a evalua calitatea acestor modificări, fiind necesară efectuarea unei analize privind finalitatea auto/sesizărilor privind relele tratamente. Acțiunea nr. 2 prevedea, de asemenea, modernizarea mecanismului de investigare a cazurilor de trafic de ființe umane care nu a fost realizată.

La moment este neclar motivul nerealizării activității ce vizează aprobarea proiectului de amendare a cadrului normativ privind asigurarea funcționalității mecanismului național de prevenire a torturii, deși elaborarea proiectului este la etapa de definitivare.

I B. Reforma justiției - sistemul judecătoresc

Din cele 7 acțiuni planificate pentru anul 2012 a fost realizată doar 1, altele 4 fiind în curs de realizare, iar 2 nerealizate.

A fost realizată activitatea privind elaborarea unui plan pe termen mediu de investiții capitale pentru repararea sediilor instanțelor de judecată din Republica.

Trebuie procesul de elaborare și aprobare a proiectelor ce vizează activitatea procurorilor și anume: Acordarea statutului de magistrat procurorilor, Instituirea obligației procurorului general de a prezenta anual Parlamentului un raport public, Prevederea unui mecanism de apel la Consiliul Superior al Procurorilor, în scopul excluderii posibilităților de înclătșurare de la examinarea dosarelor sensibile a procurorilor care nu sunt obediienți (Activitățile nr. 4-6). Nefiind susținut, de către

¹ Reforma sistemului judecătoresc și **asistenței juridice garantate de stat**

² Hotărârea Guvernului nr. 289 din 7 mai 2012 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr.93-98, art.330)

³ Stabilit în baza legii nr. 1225-XII din 8 decembrie 1992 privind

organele procuraturii, proiectul elaborat de Ministerul Justiției, Procuratura Generală, elaborând Programul de dezvoltare strategică pentru anii 2012-2014, a prevăzut activitatea respectivă până la luna decembrie, 2014.

I B. Reforma Justiției - asistența juridică garantată de stat

Pentru atingerea obiectivelor din acest capitol s-a propus realizarea a 3 acțiuni, compuse din 5 și respectiv 4 subacțiuni (respectiv, în total 9 activități), dintre care au fost realizate 3 activități.

Au fost realizate activitățile ce vizează elaborarea programului (soft) de înregistrare și procesare a solicitărilor pentru asistență juridică garantată de stat în cauze penale și non-penale (Acțiunea 34/5), și activități în vederea consolidării instituționale a sistemului de acordare a asistenței juridice garantate de stat și a interacțiunii acestuia cu structurile avocaturii (Acțiunea 35/1 și 35/2)

Totodată au rămas nerealizate activitățile ce vizează elaborarea mecanismului de recuperare a cheltuielilor pentru asistență juridică garantată de stat acordată și a metodologiei de calcul a necesităților de resurse pentru sistemul de asistență juridică garantată de stat în cauze penale și non-penale (Acțiunea 34/1 și 34/2). Nu au fost instituite birouri de avocați publici în localitățile de reședință a Oficiilor teritoriale ale CNAJGS, pentru a extinde numărul beneficiarilor.

Au fost parțial realizate activitățile ce privesc revizuirea mecanismului de verificare a capacității de plată a beneficiarilor de asistență juridică garantată de stat și a criteriilor de selectare a avocaților pentru acordarea asistenței juridice garantate de stat.

I D. Consolidarea sistemului național de integritate și de luptă împotriva corupției

În cadrul Secțiunii D pentru anul 2012 era prevăzut realizarea următoarelor trei activități:

- Consolidarea capacității Curții de Conturi în calitate de instituție supremă de audit al utilizării finanțelor publice, asigurarea mecanismului de valorificare a rezultatelor acestuia
- Crearea unui sistem informațional de trasabilitate a mărfurilor
- Crearea unui sistem informațional de trasabilitate a marfurilor

Nici una din activitățile respective nu au fost realizate.

I E. Liberalizarea spațiului mediatic și garantarea libertății de exprimare

Pentru atingerea obiectivelor din acest capitol s-a propus realizarea a 3 acțiuni, acțiunea nr. 73 fiind compusă din 2 subacțiuni.

Printre cele realizate se enumeră următoarele acțiuni:

- Aprobarea proiectului de hotărâre a Guvernului pentru aprobarea Programului privind tranziția de la televiziunea analogică terestră la televiziunea digitală terestră
- Construirea și darea în exploatare a primului multiplex DVB-T (TV digital) cu acoperire națională (70 %)
- Eliminarea taxelor pentru obținerea informațiilor de interes public

Nu a fost realizat activitatea ce ține de garantarea transparenței procesului de acordare și retragere a frecvențelor de emisie și evaluarea modului de utilizare a licențelor terestre în conformitate cu destinația.

Concluzie: Deși observăm că anumite acțiuni sunt realizate în termen de către Autoritățile Administrației Publice Centrale, constatăm că majoritatea activităților sunt implementate cu întârziere sau rămân nerealizate. O insuficiență cronică în acest sens prezintă implementarea acțiunilor prevăzute în Secțiunea D.5 Consolidarea sistemului național de integritate și de luptă împotriva corupției, care pe parcursul anului 2012 nu a înregistrat vre-un progres.

De asemenea, rămân incerte perspectivele realizării activităților ce țin de reformarea procuraturii, crearea birourilor de avocați publici în localitățile de reședință a oficiilor teritoriale ale CNAJGS și garantarea transparenței procesului de acordare și retragere a frecvențelor de emisie și evaluarea modului de utilizare a licențelor terestre în conformitate cu destinația.

2.3. Grupul de lucru Economie, Finanțe și Mediu Antreprenorial

II A. Mediul de afaceri

Principalele *nerealizări*, în opinia reprezentanților businessului, la acest compartiment al PAG se referă la:

- Tergiversarea implementării multor acțiuni din PAG. Astfel, din cele 48 de acțiuni prevăzute în Planul inițial de Acțiuni al Guvernului pentru anii 2011-2014 la compartimentul șmediul de afaceri, pentru 21 de acțiuni (44%) a fost prelungit termenul de implementare în PAG aprobat pentru anii 2012-2015, în scopul realizării Programului de Activitate al Guvernului 2011-2014. Printre acțiunile a căror termen de realizare a fost extins se află multe măsuri care ar fi putut contribui la îmbunătățirea cadrului de reglementare în mediul de afaceri și implicit la un grad mai înalt de atingere a obiectivelor și al impactului practic al acțiunilor PAG.
- Aceeași tendință se observă și în cazul altor subcapitole din domeniul politicilor economice și financiare. Astfel, a fost prelungit termenul de implementare pentru 8 din cele 13 acțiuni (62%) din cap. C. Administrarea și deținatizarea proprietății publice, 13 din 53 (25%) din cap. E. Politici agroindustriale, 17 din 46 (37%) din cap. F. Infrastructură și transport, și 12 din 25 (48%) din cap. H. Tehnologia informației și comunicații.

II B. Politici de competitivitate și dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii

Jumătate din cele 12 acțiuni planificate pentru anul 2012, au fost realizate completamente, 3 au fost realizate doar parțial, iar celelalte 3 acțiuni nu au fost realizate. Dacă atribuim 100% pentru acțiunile realizate, 50% pentru cele realizate parțial și 0% pentru cele nerealizate, putem afirma că planul a fost îndeplinit în proporție de doar 55%.

Cele mai bune rezultate au fost obținute în domeniul îmbunătățirii cadrului regulator și a infrastructurii necesare pentru dezvoltarea IMM-urilor, grație implicării active a Organizației pentru Dezvoltarea Întreprinderilor Mici și Mijlocii, precum și a susținerii din partea Guvernului și a Uniunii Europene. Cele mai mari restanțe în deplin de obiectivul de promovare a dezvoltării tehnologice a întreprinderilor și, în particular, la cadrul legislativ care ar facilita procesul inovativ și a sferei de cercetare și dezvoltare din Republica Moldova.

Având în vedere că faptul că inovațiile și transferul tehnologic sunt elemente cruciale pentru asigurarea unei dezvoltări economice durabile, autoritățile trebuie să acorde o atenție deosebită implementării acțiunilor asumate în acest sens. Totodată, sunt necesari pași mai rapizi în vederea ameliorării competitivității producătorilor autohtoni, în special în contextul constituirii viitoarei Zone de liber schimb aprofundat și cuprinzător cu Uniunea Europeană.

II D. Politica bugetar-fiscală și gestionarea finanțelor publice

Obiectivele de guvernare la acest capitol au fost stabilite în termeni generici, și nu sunt suficient de specifice și măsurabile. Pentru a îmbunătăți situația evitând modificarea de fond a Programului de Guvernare, se recomandă suplimentarea obiectivelor stipulate cu întemeieri măsurabile. Acest lucru ar îmbunătăți claritatea obiectivelor, precum și ar permite identificarea unui set de indicatori de impact mai adecvați.

Indicatoarele existente sunt insuficiente pentru a evalua realizarea obiectivelor stabilite. În acest sens, este binevenită introducerea unor indicatori suplimentare, care deja se calculează și se

prezintă de Ministerul finanțelor (deficitul ca pondere în PIB, datorie publică etc), precum și de alte instituții (de exemplu Doing Business). Acest lucru ar permite mărirea impactului, în special pe subiectele ce apar în povara fiscală și administrarea fiscală și vamală.

În pofida faptului că o parte din activitățile ce vin să îmbunătățească administrarea fiscală și vamală au fost realizate în termen, acestea au un caracter preponderent tehnic (declarațiile electronice, ghișeul unic și altele). Activitățile ce ar modifica situația din aspect calitativ la acest capitol încă nu au fost realizate. Printre acestea se numără și activitățile legate de simplificarea sistemului de taxe și impozite. Realizarea acestui obiectiv ar necesita o reformulare a acțiunilor planificate, deoarece acele existente sunt incomplete și decalate în timp astfel încât va fi foarte dificil de a realiza obiectivul în termeni previzibili.

III B. Descentralizare și autonomie locală

Descentralizarea este un proces complex, care inevitabil se ciocnește de o rezistență majoră din partea diferiților actori. Primul pas - elaborarea Strategiei Naționale de Descentralizare - deja a fost realizat, și deci nu se poate permite blocarea acestei reforme la această etapă, când au fost făcute importante investiții. Totuși, în continuare trebuie analizate câteva aspecte-cheie:

- Planul de Acțiuni al Guvernului trebuie să coreleze cu Planul de Acțiuni privind implementarea Strategiei de Descentralizare, care la momentul actual oferă orizont de timp diferit pentru realizarea unor acțiuni;
- Acțiunile trebuie planificate în orizont de timp fezabil având în vedere constrângerile de resurse umane și financiare existente;
- Guvernul nu trebuie să mizeze doar pe asistența externă pentru finalizarea reformei de decentralizare. Aceasta este binevenită și are un rol important, dar trebuie să evităm riscul când din lipsa asistenței externe și planificarea inoportună această reformă s-a blocat;
- Descentralizarea nu poate avea loc în Republica Moldova fără optimizarea teritorial-administrativă. Acest aspect este evitat de cele mai multe ori, pentru că este cel care poate genera cele mai mari nemulțumiri și confruntări. Astfel, în prezent pentru realizarea obiectivului de promovare a cooperării și consolidării teritoriale a unităților administrativ-teritoriale nu se întreprinde nimic;
- Deși unele acțiuni necesită ample consultări, procesul per ansamblu trebuie grăbit. Deocamdată toate acțiunile se realizează cu întârziere;
- Trebuie aprobat cât mai curând Strategia de Comunicare pentru Reforma Descentralizării, pentru că aceasta în mod inevitabil va genera nemulțumiri care se vor putea manifesta chiar în proteste. Din această cauză în timpurile tuturor actorilor și beneficiarilor trebuie făcut din timp, pentru ca reforma să nu fie blocată de multiple ori pe parcursul realizării acesteia.

2.4. Grupul de lucru Securitate, Politica Externă și Transnistria

Constatări și concluzii privind implementarea programului de guvernare la capitolul

I C. Ordine Publică, Securitate și Apărare

Constatări generale privind obiectivele de guvernare:

- Obiectivele stabilite în programul de guvernare nu corespund cerințelor metodologice stabilite prin Hotărârea Guvernului nr. 33 din 11.01.2007 cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici din următoarele motive:
 - În programul de guvernare lipsește definiția problemelor soluționarea cărora este vizată de guvernare și în baza cărora sunt definite obiectivele de guvernare;
 - Obiectivele de guvernare nu pot fi considerate drept rezultate specifice/clare care urmează să pot fi atinse (realizate) într-un cadru de timp determinat.
 - Obiectivele se referă într-o măsură mai mare la nișe din domeniul de activitate sau un set de procese cu durată incertă (unele dintre care sunt de fapt procese permanente) și cu rezultate greu de măsurat sau nespecificate.
 - Unele obiective sunt în mare parte similare, interpretând sub diferite aspecte aceeași idee de adaptare la sau implementare a normelor europene
- Ca urmare, această definiție a obiectivelor oferă posibilitatea unor confuzii și interpretări subiective atât pentru stabilirea acțiunilor necesare pentru implementarea acestora, cât și **pentru monitorizarea și evaluarea gradului de realizare a obiectivelor.** *(Astfel, de exemplu realizarea obiectivului 1 de „îmbunătățire a cadrului instituțional” sau obiectivului 6 „de extindere a mediului de securitate și democrație” poate fi considerată ca finalizată după o singură decizie sau act normativ în acest domeniu sau invers poate fi interpretată ca nefinalizată chiar și după aprobarea unui set de acte normative sau implementarea de facto a mai multor acțiuni.)*

Constatări privind implementarea acțiunilor din blocul „Reformarea Ministerului Afacerilor Interne”

- 2 din cele 14 acțiuni prioritare nu au fost reflectate în Planul de Acțiuni al Guvernului (PAG);
- 5 din cele 12 acțiuni prioritare rămase în PAG nu au fost concretizate prin subacțiuni
- 5 acțiuni prioritare au fost concretizate printr-o singură subacțiune (ceea ce înseamnă reinterpretarea, substituirea sau limitarea acțiunii prioritare).
- 8 acțiuni prioritare din 12 urmau să fie realizate în totalitate către sfârșitul anului 2012
- 2 acțiuni prioritare din 12 urmau să fie parțial realizate către sfârșitul anului 2012.
- Către finele anului 2012 au fost realizate 1 acțiune (A14) și 3 acțiuni sunt în proces de realizare (A3, A7, A11). În realizarea acestor acțiuni au fost parțial respectate regulile de transparență decizională.
- Situația cu implementarea celorlalte 10 acțiuni prioritare din cele 14 incluse în Programul de guvernare nu a putut fi determinată.

Constatări privind implementarea acțiunilor din blocul „Reformarea Serviciului de Informații și Securitate”

- Implementarea acțiunilor prioritare din blocul „Reformarea Serviciului de Informații și Securitate” nu este inclusă în Planul de Acțiuni al Guvernului RM.
- Situația cu implementarea obiectivelor de guvernare și acțiunilor prioritare incluse în PG nu a putut fi determinată.

Constatări privind implementarea acțiunilor din blocul „Securitate națională și apărare”

- 3 din cele 10 acțiuni prioritare nu au fost reflectate în Planul de Acțiuni al Guvernului (PAG):

Din cele 7 acțiuni prioritare rase în PAG:

- 1 acțiune prioritare nu a fost concretizată prin subacțiuni
- 1 acțiune prioritară a fost concretizată printr-o singură subacțiune
- Pentru realizarea celor 7 acțiuni prioritare rase în PAG au fost definite 17 acțiuni și subacțiuni dintre care 1 acțiune și 9 subacțiuni urmau să fie realizate până la sfârșitul anului 2012;
- Situația cu implementarea acțiunilor și subacțiunilor nu a putut fi determinată din motivul lipsei unor rapoarte cu privire la procesul de implementare a acțiunilor în sectorul securității naționale și apărării și transparenței limitate privind procesele decizionale din acest sector.

Concluzie: Implementarea programului de guvernare la capitolul „Ordine Publică, Securitate și Apărare” este **ambiguă** prin lipsa de legături clare dintre Programul de Guvernare, Planul de acțiuni al Guvernului, Planul de acțiuni al ministerelor, lipsa rapoartelor de implementare, transparența decizională limitată din acest sector și **are o perspectivă de implementare incertă.**

Constatările și concluzii privind implementarea programului de guvernare la capitolul

IV Politică Externă

Constatări privind obiectivele de guvernare:

Unele obiective sînt suficient de exacte și presupun că la încheierea mandatului guvernului se poate constata obținerea următoarelor rezultate:

- Ștutul de candidat pentru aderare la UE;
- ădificarea unor parteneriate strategice cu UE, România, Ucraina, Federația Rusă și Statele Unite ale Americii;
- ăîncheierii procedurii de monitorizare a Republicii Moldova la trecerii la etapa post-monitorizare din partea APCE;
- ăconsolidarea cadrului instituțional necesar pentru promovarea eficientă a politicii externe.

Alte obiective de guvernare, precum șpromovarea politicii externe eficiente ori șpromovarea intereselor de securitate națională, sau șpromovarea unei diplomații economice active și șprotejarea drepturilor cetățenilor nu permit cuantificarea și verificarea realizării lor.

Obiectivele de guvernare, cele din planul de acțiuni al Guvernului 2012-2015, și ale planului de activitate al MAEIE pentru 2012 nu coincid și nu se intersectează. Prioritățile formulate

În raportul anual al Guvernului/MAEIE nu corespund obiectivelor PAG 2012-2015, și nici priorităților Planului de dezvoltare instituțional al MAEIE 2009-2011.

Informații contradictorii referitor la activitățile oficiale planificate, precum și accesul limitat la rapoartele anuale de activitate ale unor ministere, în speță MAEIE, reduc considerabil nivelul de transparență în activitatea instituțiilor vizate, precum și gradul de acces și control public asupra acestor activități.

Realizarea acțiunilor planificate

Din **patru** acțiuni planificate pentru anul 2012, a fost realizat doar **una**, gradul de transparență și accesul la informații privind substanța procesului fiind scăzut.

Probleme identificate:

- **Publicarea rapoartelor de activitate:** rapoartele periodice ale Guvernului disponibile pe site-ul www.gov.md sînt sumare, nu indică resursele financiare utilizate, precum nu fac referință nici la proiectele de asistență externă care este acordată. Trebuie încurajată practica publicării rapoartelor instituționale cuprinzătoare pe site-urile ministerelor, precum și pe portalul www.rapoarte.gov.md.
- **Raportul de activitate al Guvernului:** practica prezentării rapoartelor în cadrul conferințelor de presă, în afara unui cadru potrivit pentru dezbateri politice, transformându-se într-un exercițiu de comunicare publică.
- **Control parlamentar asupra executivului:** lipsa dezbaterilor pe substanță asupra rapoartelor de activitate ale Guvernului, atitudinea pasivă atât a majorității parlamentare, cât și a opoziției, în audierea raportului și evaluarea activității Guvernului.

2.5. Grupul de lucru Mediu

Grupul de lucru a monitorizat implementarea acțiunilor planificate pentru anul 2012 la capitolul

XII Protecția Mediului

În urma analizei efectuate putem trage concluzia, că acțiunile întreprinse de instituțiile vizate pentru atingerea obiectivelor menționate la capitolul Protecția Mediului al Planului de Activități al Guvernului sunt insuficient de mediatizate, fapt care creează impedimente pentru monitorizarea executării activităților în termenul preconizat, eficienței implementării activităților planificate, respectării transparenței alocării și cheltuirii banilor publici.

Recomandări:

- Intensificarea mediatizării activităților realizate de către Ministerul Mediului, Ministerul Afacerilor Interne și a instituțiilor subordonate. Există necesitatea mediatizării nu doar a evenimentelor la care au participat factorii de decizie al acestor instituții, ci și a lucrurilor de infrastructură realizate, a rezultatelor obținute, a progresului atins la diferite etape de implementare
- Realizarea și plasarea pe pagina oficială a Ministerului Mediului a raportului anual despre progresul obținut și eficiența proiectelor implementate din sursele financiare ale Fondului Ecologic Național. Este recomandabil ca raportul să fie axat pe aspecte calitative și mai puțin cantitative.
- Mediatizarea pe site-ul oficial al Ministerului Mediului al activităților proiectelor realizate din mijloacele financiare ale Fondului Ecologic Național
- Publicarea pe site-ul oficial MM a tuturor anunțurilor de consultări publice al actelor legislative/normative, inclusiv a celor care sunt elaborate cu suportul partenerilor de dezvoltare.
- Realizarea consultărilor publice (cel puțin la nivel național) pe fiecare proiect de act legislativ și de politici
- Utilizarea activă a site-ului www.particip.gov.md și www.cnp.md pentru plasarea anunțurilor de consultări publice și al altor liste de distribuție populare în rândurile societății neguvernamentale (forum-list@vox.md, mediu@cnp.md), conlucrarea cu ONG-urile ce dețin/moderează aceste liste de distribuție, platforme de comunicare tematice și conexe.
- Respectarea termenului de 15 zile pentru primirea de comentarii în cazul anunțurilor de consultări publice.
- Creșterea capacităților personalului Ministerului Mediului și instituțiilor subordonate, în vederea activităților realizate,
- Îmbunătățirea/crearea sistemului de raportare al activităților realizate în baza documentelor de politici (strategii, programe, planuri etc.) cu scopul asigurării accesului publicului la procesul de monitorizare a implementării politicilor sectoriale și cu scopul creșterii încrederii populației în actul de guvernare.

4. Concluzii și recomandări

Concluzii

- Programul de guvernare, Planul de acțiuni al guvernului, Planurile de acțiuni ministeriale/sectoriale și rapoartele anuale ale guvernului și ministerelor nu sunt pe deplin sincronizate, și vizează uneori diferite priorități, obiective și acțiuni,
- Acțiunile din Planul de acțiuni nu sunt de fiecare dată consistente cu obiectivele de politici din Programul de guvernare,
- Unii dintre indicatori de impact nu sunt suficient de specifici și măsurabili, sau nu reflectă pe deplin obiectivul stabilit,
- Diminuarea amplitudinii și ambiguității acțiunilor în fiecare plan nou actualizat (2011-14 în comparație cu 2012-15), amânarea activităților importante,
- Un număr tangibil de acțiuni (preliminar, în jur de 50% din cele monitorizate) nu sunt realizate în termenul prevăzut până la sfârșitul anului 2012,
- Un anumit număr de acțiuni (în jur de 15% din cele monitorizate) nu sunt supuse procedurii de transparență.

Recomandări (provizorii)

1. Crearea unui mecanism comun de evaluare sectorială a progresului de implementare a Planului de acțiuni,
2. Organizarea întâlnirilor sectoriale periodice cu participarea responsabililor din partea ministerelor cu reprezentanții CNP pentru evaluarea Planului de acțiuni cu formularea recomandărilor, revizuirea acțiunilor în vederea realizării obiectivelor de politici.