

Pr. 202/2021
CPS



CENTRUL NAȚIONAL
ANTICORUPȚIE AL
REPUBLICII MOLDOVA



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР
ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ
РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА



MD-2004, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 198
Tel. (+373) 22-25-72-94

Nr. 06/2 - 5884 din 10.09.2021

La nr. 202 din 24.08.2021

Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.131/2015 privind achizițiile publice.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 3 (trei) file.

Director adjunct

Vadim COJOCARU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA	
D.D.P. Nr.	1832
"13" 09	2021
Ora	

Handwritten notes or markings at the bottom left corner of the page.



RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO21/7397 din 10.09.2021

la proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.131/2015 privind achizițiile publice (art.83)

Prezentul raport de expertiză anticorupție a fost întocmit de Centrul Național Anticorupție al Republicii Moldova în baza Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, a Legii nr.1104/2002 cu privire la Centrul Național Anticorupție, a Legii integrității nr.82/2017 și a Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin Hotărârea Colegiului Centrului nr.6 din 20 octombrie 2017.

I. Analiza riscurilor de corupere a procesului de promovare a proiectului

I.1. Pertinența autorului, categoriei propuse a actului și a procedurii de promovare a proiectului

Autor al proiectului de act normativ este Parlamentul RM, iar autor nemijlocit este Deputați în Parlament, ceea ce corespunde art.73 din Constituția Republicii Moldova și art.47 alin.(3) din Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr.797/1996.

Categoria actului legislativ propus este Lege organică, ceea ce corespunde art.72 din Constituție și art. 6-12 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative.

I.2. Respectarea rigorilor de transparență în procesul decizional la promovarea proiectului

Conform art.8 al Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional "*etapele asigurării transparenței procesului de elaborare a deciziilor sunt:*

- a) informarea publicului referitor la inițierea elaborării deciziei;*
- b) punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și a materialelor aferente acestuia;*
- c) consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate;*
- d) examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii;*
- e) informarea publicului referitor la deciziile adoptate."*

Proiectul supus expertizei a fost plasat pentru consultare publică pe pagina web a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul părților interesate. Totuși, nu a fost respectată norma prevăzută la art.8 lit.a) din Legea nr.239/2008, care prevede publicarea anunțului cu privire la inițierea elaborării proiectului de decizie.

Prin urmare, deși rigorile de transparență decizională au fost respectate fragmentar, părțile interesate au avut acces la proiect și materialele aferente acestuia.

I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

În nota informativă scopul proiectului nu este specificat expres, însă poate fi dedus că obiectivul proiectului constă în reglementarea percepției taxei - „garanției pecuniare” din partea operatorului economic la depunerea contestației la Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor, în vederea anulării actului și/sau recunoașterii dreptului pretins ori a interesului legitim, presupus neglijat, în cadrul procedurilor de achiziție publică.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea art.83 alin.(4) din Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice, prin includerea condiției de prezentare a dovezii de depunere a garanției financiare de către contestator, în mărime de 1% din valoarea lotului contestat, dar nu mai mult de 100 mii de lei.

Totodată, în proiect se stabilește că banii acumulați vor fi virajați pe contul Agenției Achiziției Publice, cu posibilitatea returnării contestatorului în cazul în care contestația este admisă sau admisă parțial. Însă, dacă Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor ia decizia respingerii contestației ca fiind neîntemeiată, mijloacele financiare acumulate se păstrează și se fac venit la bugetul de stat.

Prin urmare, se constată că scopul declarat de către autor în nota informativă corespunde scopului real al proiectului.

I.4. Interesul public și interesele private promovate prin proiect

Proiectul promovează interesul autorităților publice implicate în procedura de achiziții publice, prin reglementarea măsurii de asigurare și reducere a numărului de contestații depuse nefondat, în scopul tergiversării desfășurării achizițiilor de bunuri și servicii necesare instituțiilor publice.

Totodată, proiectul urmărește acumularea mijloacelor financiare în bugetul de stat în cazul emiterii de către Agenția Națională de Soluționare a Contestațiilor a deciziei de respingere a contestațiilor neîntemeiate. Prin urmare, se constată că normele proiectului sunt conforme interesului public.

I.5. Justificarea soluțiilor proiectului

I.5.1. Suficiența argumentării din nota informativă.

În conformitate cu art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, proiectele de acte normative sunt însoțite de „nota informativă care cuprinde:

- a) denumirea sau numele autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului actului normativ;
- b) condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ și finalitățile urmărite;
- c) descrierea gradului de compatibilitate, pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene;
- d) principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi;
- f) modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare”.

În contextul respectării art.30 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, menționăm că nota informativă nu conține compartimentele necesare și, prin urmare, nu corespunde cerințelor

stabilite în anexa nr.1 la Legea prenotată.

În același timp, în nota informativă sunt prezentate condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite prin implementarea noilor reglementări. Astfel, considerăm că nota informativă conține o serie de argumente concludente în ceea ce privește necesitatea promovării proiectului.

I.5.2. Argumentarea economică-financiară.

Conform art.30 lit.e) al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, nota informativă trebuie să conțină „e) *fundamentarea economico-financiară*”.

Implementarea proiectului nu presupune cheltuieli suplimentare de la bugetul de stat, însă conform prevederilor proiectului se intenționează majorarea venitului la bugetul de stat prin acumularea pe contul Agenției Achiziției Publice a garanției pecuniare în mărime de 1% din valoarea lotului contestat.

Prin urmare, se atenționează necesitatea obținerii avizului pozitiv al Guvernului, întrucât conform art. 131 alin.(4) din Constituție „*Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sânt acceptate de Guvern*”.

II. Analiza generală a factorilor de risc ale proiectului

II.1. Limbajul proiectului

Potrivit art.54 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative „*textul proiectului actului normativ se elaborează [...] cu respectarea următoarelor reguli: [...]*

a) se expune într-un limbaj simplu, clar și concis [...]

c) terminologia utilizată este constantă, uniformă și corespunde celei utilizate în alte acte normative, în legislația Uniunii Europene și în alte instrumente internaționale la care Republica Moldova este parte, cu respectarea prevederilor prezentei legi; [...]

e) se interzice folosirea neologismelor dacă există sinonime de largă răspândire, [...]

f) se evită folosirea [...] a cuvintelor și expresiilor [...] care nu sînt utilizate sau cu sens ambiguu;

g) se evită tautologiile juridice;

h) se utilizează, pe cât este posibil, noțiuni monosemantice, [...]”.

Textul proiectului este expus într-un limbaj simplu, însă nu sunt respectate regulile cu privire la modificarea formelor cuvintelor și îmbinarea lor în propoziții (exemplu „depunerii garanție pecuniare”, „virate pe contul Agenția”).

Totodată, se constată că în textul proiectului se utilizează termeni noi „garanție pecuniară” contrar prevederilor art.54 alin.(1) lit.c) din Legea nr.100/2017, care statuează cerința utilizării terminologiei constante, uniforme și corespunzătoare celei utilizate în alte acte normative. În acest sens, Legea nr. 184/2016 operează cu noțiunea „*garanție financiară*”, ceea ce reprezintă - mijloace bănești, instrumente financiare sau creanțe pecuniare puse la dispoziție în vederea asigurării executării obligațiilor financiare garantate.

Suplimentar, se identifică necesitatea conformării textului propus la alin.(4) lit.f) la norma prevăzută la art.54 alin.(1) lit.b) din Legea nr.100/2017, în scopul divizării și exprimării într-o frază a unei singure idei, fapt ce va contribui considerabil la claritatea și înțelegerea corectă a normei.

II.2. Coerența legislativă a proiectului

În textul proiectului nu au fost identificate norme contradictorii sau conflicte dintre prevederile acestuia cu reglementările altor acte normative în vigoare.

II.3. Activitatea agenților publici și a entităților publice reglementată în proiect

Proiectul nu reglementează expres activitatea agenților publici și/sau a entităților publice. Însă, indirect, modificarea propusă va condiționa respingerea sau acceptarea spre examinare a contestației depuse la Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor, astfel se stabilește atribuția angajaților Agenției de a verifica prezența dovezii de depunere a garanției financiare, iar în cazul absenței acesteia de a înștiința contestatorul despre obligația de prezentare a dovezii menționate, cu riscul respingerii contestației în caz de neprezentare a acesteia, în termen de 5 zile de la notificare.

Totodată, se identifică omisiunea prezentării subiecților responsabili de încasarea garanției pecuniare, eliberarea dovezii de depunere a garanției, modalității de virare și restituire a garanției în cazul emiterii deciziei de admitere sau admitere parțială a contestației. Analiza detaliată este prezentată la compartimentul III al raportului.

II.4. Atingeri ale drepturilor omului care pot fi cauzate la aplicarea proiectului

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de Constituția Republicii Moldova, Declarația Universală a Drepturilor Omului și Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

III. Analiza detaliată a factorilor de risc și a riscurilor de corupție ale proiectului

- 1 -
Obiecție generală asupra proiectului
Obiecții: Cu toate că se reglementează obligația prezentării dovezii de plată a garanției financiare în cazul depunerii contestației, nu este stabilită univoc procedura de încasare a mijloacelor financiare, precum și stabilirea autorității responsabile de realizarea măsurii de asigurare promovate. Astfel, se constată lipsa precizării procedurilor administrative, care autoritate va fi responsabilă de încasarea garanțiilor, realizarea viramentului pe contul Agenției Achiziției Publice, eliberarea dovezii de depunere, precum și modalitatea de restituire a banilor în cazul emiterii deciziei de admitere sau admitere parțială a contestației. Prin urmare, se relevă că includerea unei norme generale de condiționare a admisibilității contestației nu este suficientă pentru aplicarea în practică a modificărilor solicitate, întrucât reglementarea unui nou mecanism de încasare a unor plăți presupune stabilirea unor noi sarcini/proceduri în competența autorităților publice. Reglementarea lacunară, insuficientă a procedurilor administrative favorizează apariția abuzurilor de serviciu din partea funcționarilor publici, precum și poate servi drept catalizator pentru apariția manifestărilor de corupție.

Recomandări:

În consecință, se recomandă completarea proiectului prin includerea normelor ce ar stabili expres autoritățile responsabile de încasarea mijloacelor financiare, eliberarea dovezii de depunere și restituire a garanției contestatarului, în scopul asigurării eficienței, predictibilității și consecvenței normelor promovate.

Factori de risc:

- Formulare ambiguă care admite interpretări abuzive
- Lacună de drept
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Nedeterminarea entității publice responsabile/subiectului la care se referă prevederea

Riscuri de corupție:

- Generale

- 2 -

Art.I al doilea alineat

alineatul (4) se completează cu litera „f)” cu următorul cuprins: „f) dovada depunerii *garanție pecuniare* în mărime de 1% din valoarea lotului contestat, dar nu mai mult de 100 mii lei, virate pe contul Agenția Achiziții Publice, care se reține în cazul contestației respinse ca neîntemeiate și se returnează contestatarului, timp de 10 zile lucrătoare, în cazul în care contestația este admisă sau admisă parțial.”

Obiecții:

În textul proiectului se identifică utilizarea unui termen nou „garanție pecuniară”, care nu a fost identificat în cadrul normativ național și nu are prezentată o definiție/explicație în proiectul examinat.

Urmare a examinării cadrului normativ, se stabilește că termenul „pecuniar” în legislația națională se utilizează în sintagmele „*obligație pecuniară*”, „*creanțe pecuniare*”, „*sanctiune pecuniară*”, „*despăgubire pecuniară*”.

În același timp, la art.4 alin.12) din Legea nr.184/2016 se operează cu termenul „*garanție financiară*”, care semnifică conform Legii prenotate - mijloace bănești, instrumente financiare sau creanțe pecuniare puse la dispoziție în vederea asigurării executării obligațiilor financiare garantate.

Recomandări:

Prin urmare, în scopul respectării art.54 alin.(1) lit.c) din Legea nr.100/2017 se propune completarea art.1 din Legea nr.131/2015 prin includerea noțiunii specifice domeniului achizițiilor publice și modificărilor propuse spre aprobare, indiferent de opțiunea selectată „*garanție financiară*” sau „*garanție pecuniară*”.

Factori de risc:

- Introducerea termenilor noi care nu au o definiție în legislație sau în proiect

Riscuri de corupție:

- Generale

IV. Concluzia expertizei

Proiectul de act normativ a fost elaborat de un grup de deputați în Parlament, în scopul modificării art.83 din Legea nr.131/2015 cu privire la achiziții publice, prin includerea obligației contestatorului, la depunerea contestației la Agenția Națională de Soluționare a Contestațiilor, de a prezenta dovada depunerii garanției financiare, în mărime de 1% din valoarea lotului contestat.

Rigorile Legii nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional au fost respectate, proiectul și nota informativă au fost publicate pe pagina oficială web a Parlamentului, astfel fiind asigurat accesul părților interesate pentru informare și înaintarea recomandărilor.

În urma examinării proiectului se constată omisiunea prezentării subiecților responsabili de încasarea garanției pecuniare, eliberarea dovezii de depunere a garanției, modalității de virare și restituire a garanției în cazul emiterii deciziei de admitere sau admitere parțială a contestației, fapt ce va reprezenta un impediment în implementarea eficientă și consecventă a normelor propuse spre adoptare.

Suplimentar, notificăm asupra necesității de obținere a avizului pozitiv al Guvernului, întrucât proiectul intenționează majorarea bugetului de stat, iar conform art.131 alin.(4) din Constituție „Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sânt acceptate de Guvern”.

În consecință, în scopul prevenirii apariției manifestărilor de corupție la aplicarea în practică a prevederilor proiectului, reieșind din factorii de corupție identificați, considerăm oportună redactarea acestuia în contextul obiecțiilor și recomandărilor din prezentul raport de expertiză anticorupție.

10.09.2021

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:
Daniela Carbuni, Inspector superior

