



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. 06/2-1619 din 22.03.2022

La nr. 67 din 07.03.2022

## Parlamentul Republicii Moldova

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii achizițiilor publice nr.131/2015 (art.65).

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

Director

Iulian RUSU

SECRETARIATUL PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA		
D.D.P. Nr. <u>683</u>		
<u>24</u>	<u>03</u>	<u>2022</u>
Ora _____		





## **RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE**

**Nr. ELO22/7821 din 21.03.2022**

### **la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii achizițiilor publice nr.131/2015 (art.65)**

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, iar autori nemijlociți sunt Deputații 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 pe pagina web oficială a Parlamentului Republicii Moldova, cu anexarea notei informative, fiind asigurat accesul la proiectul prenotat al părților interesate pentru a putea prezenta sau expedia recomandări pe marginea proiectului.

### I.3. Scopul anunțat și scopul real al proiectului

Potrivit notei informative, *„Scopul de bază al proiectului de lege pentru modificarea și completarea Legii privind achizițiile publice nr.131 din 03.07.2015 constă în facilitarea accesului agenților economici la procedura de achiziții publice”*. Totodată, având în vedere datele din notă, scopul proiectului rezidă în asigurarea creșterii continue a economiei și a accesului la achizițiile publice pentru entitățile micro și mici.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice. Proiectul reglementează un privilegiu pentru entitățile micro, mici și pentru întreprinderile societății orbilor, societății invalizilor și asociației surzilor, Atelierul de producție al spitalului de psihiatrie republican și instituțiile penitenciare. Privilegiul constă în stabilirea unei marje preferențiale de 15% și 20% din prețul ofertei celei mai bine clasate în favoarea ofertelor entităților menționate.

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

Prin proiect se urmărește susținerea entităților micro și mici, precum și a întreprinderilor societăților orbilor, invalizilor și surzilor, Atelierului de producție al spitalului de psihiatrie republican și instituțiilor penitenciare în cadrul procedurii de achiziții publice la etapa evaluării ofertelor. Cu toate acestea, în proiect a fost identificat un factor de risc având în vedere utilizarea necorespunzătoare a unui termen, ceea ce poate determina interpretări abuzive și implementarea neuniformă a proiectului. În acest sens, proiectul vizează *„entitățile medii”* în condițiile în care legislația de referință nu reglementează o asemenea clasificare.

### 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”.*

Nota informativă descrie condițiile care au impus elaborarea proiectului și finalitățile urmărite, redând în acest sens principalele prevederi, elementele noi, precum și modul de încorporare a proiectului în cadrul normativ în vigoare.

#### 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”*.

Referitor la argumentarea economico-financiară a proiectului, la compartimentul 4 din nota informativă sunt specificate următoarele: *„Implementarea prezentei legi nu va necesita alocarea de*

mijloace financiare”.

## **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, [...]”.*

În textul proiectului s-a identificat că pentru a desemna subiecții de drept asupra cărora se vor extinde noile reglementări, se uzează de categoriile „*entități micro și medii*” cu referință la prevederile art. 4 din Legea contabilității și raportării financiare nr. 287/2017. Inexactitatea proiectului constă în faptul că Legea nr. 287/2017 nu conține reglementări și referințe la „*entitățile medii*”. Prin prisma acestei inadvertențe proiectul nu este în corespundere cu cadrul legal și necesită a fi corectat. La compartimentul III din prezentul Raport este expusă analiza factorului de risc identificat și soluția de remediere.

### **II.2. Coerența legislativă a proiectului**

Așa cum ne-am expus mai sus, proiectul conține o prevedere care nu se află în corespundere cu Legea contabilității și raportării financiare nr. 287/2017. Neconcordanța constă în aceea că proiectul uzează de o clasificare a entităților economice ce participă la procedura achizițiilor publice cu oferte, referindu-se la Legea nr. 287/2017, în pofida faptului că legea respectivă nu reglementează o asemenea clasificare, și anume entitățile nu sunt clasificate ca fiind „medii”, dar sunt micro, mici, mijlocii și mari. Analiza detaliată este relată la compartimentul III din prezentul Raport.

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

Proiectul reglementează activitatea tuturor entităților publice care în cadrul achizițiilor aplică prevederile Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice. În acest sens, autoritățile contractante vor fi abligate să aplice privilegiul reglementat de proiect în favoarea entităților micro și mici, precum și a întreprinderilor societăților orbilor, invalizilor și surzilor, Atelierului de producție al spitalului de psihiatrie republican și instituțiilor penitenciare.

### **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 -	
<p><b>Articolul I pct. 2 din proiect</b></p> <p>Articol I. – Legea nr. nr.131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice (<i>Monitorul Oficial al RM nr. 197-205/402 din 31.07.2015</i>), cu modificările și completările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:</p> <p>2. „(4<sup>3</sup>) Prevederile art. (4<sup>1</sup>) sunt aplicate pentru <u>entitățile micro și medii</u> specificate în art. 4 din Legea contabilității și raportării financiare nr. 287 din 15.11.2017.”</p>	
<p><b>Obiecții:</b></p> <p>Norma prenotată face referință la art. 4 din Legea contabilității și raportării financiare nr. 287/2017, și anume nominalizează entitățile micro și medii. Imperfecțiunea normei în cauză constă în faptul că Legea nr. 287/2017 nu reglementează o asemenea clasificare a entităților: medii.</p> <p>În conformitate cu prevederile art. 4 din legea de referință, sunt stabilite 4 categorii de entități: micro, mică, mijlocie și mare. Respectiv, referința din proiect la entitățile medii este de natură să inducă în eroare subiecții responsabili de implementare. Utilizarea unui termen neconsacrat de legea vizată în proiect constituie o sursă de incertitudine și, în același timp un factor de risc. Pericolul acestui element constă în faptul că la aplicare, terminologia utilizată neuniform poate provoca practici vicioase de interpretare a sensului normei, și anume, tratarea ca fenomene diferite a aceluiași fenomen, din cauza numirii diferite a lui sau tratarea ca același fenomen a fenomenelor distincte din motivul confundării a două noțiuni diferite în textul reglementării. În rezultat, pot apărea abuzuri din partea exponenților sectoarelor și public, și privat.</p> <p>Urmare a analizei datelor expuse în nota informativă, potrivit căroră „<i>Pentru a asigura creșterea continuă a economiei și a accesului la achizițiile publice pentru entitățile micro și mici specificate în art.4 alin.(1) și alin. (2) din Legea contabilității și raportării financiare nr.287 din 15.12.2017 se propune stabilirea unei marje preferențiale [...]</i>”, se observă că norma analizată se referă la entitățile micro și mici conform categorisirii realizată la art. 4 alin. (1) și (2) din Legea nr. 287/2017. Astfel, se recomandă ajustarea prevederilor art. I pct. 2 din proiect la prevederile art. 4 din Legea nr. 287/2014, astfel încât din norma expertizată să se excludă referința la „entitățile medii” și să se desemneze întreprinderile micro și mici.</p>	
<p><b>Recomandări:</b></p> <p>La art. I pct. 2 din proiect se recomandă substituirea cuvântului „medii” cu „mici”.</p>	
<p><b>Factori de risc:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Utilizarea neuniformă a termenilor</li> <li>● Concurența normelor de drept</li> </ul>	<p><b>Riscuri de corupție:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Generale</li> </ul>

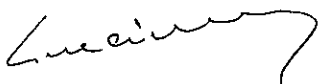
#### IV. Concluzia expertizei

Prin proiect se propune modificarea Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice. Proiectul reglementează un privilegiu pentru entitățile micro, mici și pentru întreprinderile societății orbilor, societății invalizilor și asociației surzilor, Atelierul de producție al spitalului de psihiatrie republican și instituțiile penitenciare. Privilegiul constă în stabilirea unei marje preferențiale de 15% și 20% din prețul ofertei celei mai bine clasate în favoarea ofertelor entităților menționate.

Prin intermediul proiectului se urmărește susținerea entităților micro și mici, precum și a întreprinderilor societăților orbilor, invalizilor și surzilor, Atelierului de producție al spitalului de psihiatrie republican și instituțiilor penitenciare în cadrul procedurii de achiziții publice la etapa evaluării ofertelor. Cu toate acestea, în proiect a fost identificat un factor de risc având în vedere utilizarea necorespunzătoare a unui termen, ceea ce poate determina interpretări abuzive și implementarea neuniformă a proiectului. În acest sens, proiectul vizează „entitățile medii” în condițiile în care legislația de referință nu reglementează o asemenea clasificare.

În concluzie, autorul urmează să redacteze proiectul prin prisma aspectelor și recomandărilor expuse în prezentul Raport de expertiză anticorupție.

21.03.2022



Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:  
*Ilie Creciun , Inspector principal*

