



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

### asupra nivelului coruptibilității proiectului

### de hotărâre a Guvernului privind aprobarea Regulamentului cu privire la achiziționarea serviciilor financiare de către întreprinderile de stat/municipale și societățile comerciale cu capital integral sau majoritar public

#### I. EVALUAREA GENERALĂ A PROIECTULUI

##### 1. Evaluarea fundamentării proiectului

###### *1.1 Fundamentarea generală a proiectului*

**a. Autor al proiectului de act normativ** este Ministerul Finanțelor.

**b. Categoria actului normativ** propus este hotărâre a Guvernului, ceea ce corespunde art. 102 din Constituție, art. 10 din Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317-XV din 18.07.2003.

**c. Scopul promovării proiectului.** Proiectul a fost elaborat în vederea stabilirii unei proceduri de selectare a prestatorilor de servicii financiare în baza unor criterii prestabilite de către întreprinderile de stat/municipale și societățile comerciale cu capital integral sau majoritar public care vor achiziționa servicii financiare.

Proiectul este elaborat întru realizarea acțiunii 80 subacțiunea 3 a Planului de acțiuni al Guvernului pentru anul 2014, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 164 din 5 martie 2014.

**d. Suficiența argumentării.** Regulamentul cu privire la achiziționarea serviciilor financiare de către întreprinderile de stat/municipale și societățile comerciale cu capital integral sau majoritar public stabilește temeiurile juridice de organizare și desfășurare a procedurii de achiziție a serviciilor financiare efectuate de aceste autorități contractante.

Prevederile Regulamentului vor asigura o participare pe scară largă a instituțiilor financiare și transparența procesului de selectare a acestora.

În final, menționăm că Regulamentul prenotat reglementează modul de desfășurare a procedurilor de achiziție a serviciilor financiare de către întreprinderile de stat/municipale și societățile comerciale cu capital integral sau majoritar public.

Analizând prevederile propuse spre aprobare, deducem că elaborarea proiectului este condiționată și de Strategia de Parteneriat cu Țara pentru anii 2014-2017, aprobată de Consiliul Executiv al Băncii Mondiale prin prevederile căreia Republica Moldova s-a angajat să realizeze acțiunile Operațiunii politicilor de dezvoltare (OPD-2).

Deși proiectul este unul argumentat, în conținutul acestuia au fost atestate unele norme care, în opinia noastră, comportă un caracter ambiguu și contradictoriu, care pot fi interpretate și aplicate într-un mod discreționar, iar unele dintre acestea sunt și nejustificate.

Reieșind din specificul și scopul expertizei anticorupție, în raport vom atrage atenția la aceste aspecte și vom înainta recomandările de rigoare în vederea eliminării caracterului discreționar, iar în unele cazuri și ambiguu al normelor.

Autorul urmează să analizeze minuțios obiecțiile făcute și să le suprimă în măsura posibilităților, iar în caz de menținere a rezervelor să prezinte propunerile sale cu motivațiile de rigoare.

## ***1.2 Fundamentarea economico-financiară a proiectului***

Autorul în nota informativă nu a făcut referință asupra evaluării cheltuielilor necesare pentru implementarea prevederilor proiectului respectiv.

Analiza normelor din proiect, însă, în opinia noastră, nu duce la necesitatea aprobării mecanismului de acoperire financiară, deoarece proiectul nu presupune cheltuieli financiare de la bugetul de stat.

Cheltuielile necesare organizării și desfășurării procedurii de achiziție a serviciilor financiare vor fi suportate de către autoritățile contractante (întreprinderile de stat/municipale sau societățile comerciale cu capital integral sau majoritar public).

## ***1.3 Analiza impactului de reglementare a proiectului***

În rezultatul analizei efectuate asupra proiectului prenotat constatăm faptul că acesta conține norme care ar reglementa inițierea, desfășurarea și lichidarea activității de întreprinzător.

În opinia noastră, ținând cont de acest aspect, propunem ca proiectul să fie expediat pentru studiere și expunere de opinii în adresa Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător.

Examinarea va releva în ce măsură normele sunt conforme cu principiile de activitate a activității de întreprinzător și se va menționa dacă acestea nu pot fi calificate ca o restrângere a activității economice a întreprinderilor asupra cărora se răsfrâng prevederile proiectului.

## ***1.4 Promovarea sau prejudicierea intereselor de grup ori individuale, în lipsa unei justificări a interesului public***

Proiectul este elaborat ținând cont de interesul public major – asigurarea transparenței prin reglementarea modului de desfășurare a procedurilor de achiziție a serviciilor financiare de către întreprinderile de stat/municipale și societățile comerciale cu capital integral sau majoritar public.

Însă multitudinea de norme cu conținut ambiguu și discreționar depistate în conținutul proiectului în cazul promovării acestora vor fi calificate ca fiind adoptate în interesul unor persoane care sunt direct cointeresate de implementarea unor norme discreționare.

În vederea excluderii acestui risc propunem autorului să analizeze minuțios prevederile legale care sunt susceptibile apariției manifestărilor de corupție analizate în raportul de expertiză anticorupție.

## 2. Evaluarea compatibilității proiectului cu standarde anticorupție

În proiect nu au fost atestate incompatibilități cu standardele naționale și internaționale anticorupție și nu au fost identificate domenii în care proiectul nu satisface cerințele sau sînt în contradicție cu aceste standarde.

**Asigurarea transparenței în procesul decizional.** Proiectul întrunește cerințele impuse de prevederile Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008.

## II. EVALUAREA ÎN FOND A PROIECTULUI

### 1. Formulări lingvistice ambigui

Textul proiectului corespunde tehnicii legislative și normative, regulilor limbajului și expresiei juridice.

### 2. Conflicte ale normelor de drept

Nu sînt identificate conflicte ale normelor de drept, capabile să genereze coruptibilitate.

### 3. Norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb

Nu sînt identificate norme de trimitere, de blanchetă și norme în alb, capabile să genereze coruptibilitate.

### 4. Discreții excesive ale autorităților publice

#### **Punctul 4 din proiectul Regulamentului –**

Se stipulează că în scopul achiziționării serviciilor financiare, precum și diminuării riscului de concentrare, autoritatea contractantă poate încheia contracte cu mai multe instituții financiare, reieșind din necesitățile sale.

În opinia noastră, norma comportă un caracter discreționar din motiv că oferă posibilitate autorității contractante de alegere a mai multor instituții financiare, în pofida faptului că toate serviciile financiare sunt supuse concursului în conformitate cu prevederile Regulamentului. În acest sens, nu este clar cum va beneficia autoritatea contractantă de dreptul de a încheia contracte cu mai multe instituții financiare, odată ce urmare a desfășurării procedurii de concurs poate fi declarat câștigător doar o instituție financiară care oferă toate serviciile financiare solicitate de autoritatea contractantă (norma punctului 34 prevede că grupul de lucru examinează și evaluează ofertele conform criteriilor prevăzute în invitația de participare,

iar norma punctului 42 prevede că – câștigătoare este oferta care satisface toate cerințele stabilite conform criteriilor de evaluare prevăzute în invitație și reprezintă oferta cu cel mai mic preț).

Astfel, există riscul ca norma să comporte un caracter pur declarativ, decât să fie considerată o normă imperativă.

Mai mult decât atât, proiectul prenotat la compartimentul noțiuni principale (pct. 1) nu definește sensul „riscului de concentrare” și nu conține alte norme care ar reglementa procedura încheierii contractelor de achiziție a serviciilor financiare cu mai multe instituții financiare.

***Recomandarea: Recomandăm autorului a specifica sensul noțiunii de „risc de concentrare”.***

***Totodată, proiectul urmează să conțină și alte norme care ar prevedea modalitatea de exercitare a dreptului de a încheia contracte de achiziție a serviciilor financiare de către autoritatea contractantă, reieșind din faptul că toate aceste servicii sunt supuse concursului. Astfel, menționăm că în redacția actuală, proiectul nu conține prevederi care ar asigura în continuare exercițiul acestui drept.***

#### **Punctul 8 și 11 din proiectul Regulamentului –**

Norma punctului 8 stabilește că grupul de lucru se formează printr-o decizie specială (ordin) sau dispoziție. Norma nu redă clar cine este autoritatea care emite o astfel de decizie. Există riscul de a se interpreta că o astfel de decizie ar putea să o emită și fondatorul autorității contractante. Din analiza altor norme din proiect rezultă în mod cert că decizia respectivă este luată la nivelul autorității contractante.

În altă ordine de idei, se menționează că grupul de lucru este condus de președintele acestuia, precum și de secretarul grupului de lucru. Proiectul nu conține norme care ar reglementa atribuțiile funcțiilor respective instituite. Dacă autorul argumentează prin faptul că potrivit pct. 11, în decizia de creare a grupului de lucru se va stabili funcțiile fiecărui membru al grupului în parte vom menționa că în aceste circumstanțe există riscul stabilirii discreționare a funcțiilor în cadrul diferitor autorități contractante.

În opinia noastră, nu este necesar ca grupul de lucru să delege funcții din start fiecărui membru al grupului, dat fiind faptul că grupul își desfășoară activitatea într-un mod colegial, iar norma punctului 13 din proiect expres stabilește funcțiile grupului de lucru.

***Recomandarea: În urma celor expuse supra propunem următoarele.***

***Norma punctului 8 urmează să fie completată după sintagma „printr-o decizie specială (ordin) sau dispoziție” cu sintagma „a autorității contractante” pentru a reda un sens mai clar normei și pentru a elimina eventualele interpretări ambigue în privința organului emitent al deciziei.***

***La punctul 11 – de exclus norma prin care, în decizia de creare a grupului de lucru să fie stabilite funcțiile fiecărui membru al grupului în parte, din considerentul existenței riscului discreționar de atribuire a funcțiilor, iar pe de altă parte din considerentul că grupul este organ colegial și urmează să activeze în conformitate cu funcțiile delegate prin norma punctului 13 și nu de a le dispersa între membrii grupului.***

#### **Punctul 7 și 9 din proiectul Regulamentului –**

Se prevede că grupul de lucru este format din reprezentanți (specialiști) din cadrul autorității contractante, precum și din reprezentanți ai fondatorului.

Norma statuată la punctul 13 în corelare cu punctul 46 prevede obligativitatea întocmirii dărilor de seamă privind procedurile de achiziție cu prezentarea acestora Consiliului de administrație a întreprinderii (autorității contractante).

În conformitate cu cadrul legal național în componența consiliului de administrație intră și reprezentanți ai fondatorului, precum și reprezentanți ai colectivului de muncă. În aceste circumstanțe, există riscul ca grupul de lucru să fie format din reprezentanți ai Consiliului de administrație a întreprinderii, care, este însărcinat cu întocmirea dării de seamă și prezentarea acesteia acestui Consiliu de administrație. De fapt, aceleași persoane vor întocmi darea de seamă și o vor remite Consiliului, care la fel, este compus din aceste persoane. Darea de seamă, în acest caz, va deveni una pur declarativă și formală.

***Recomandarea: Reieșind din cele expuse supra, precum și ținând cont că proiectul reglementează procedura de achiziție publică a serviciilor financiare, membrii grupului de lucru urmează să li se aplice normele privind conflictul de interese și declararea intereselor personale.***

***În acest sens, proiectul urmează să conțină o normă care ar prevedea incompatibilitățile membrilor grupului de lucru și obligativitatea acestora declarării intereselor personale și ale unui eventual conflict de interese în procedura de achiziție publică efectuată.***

#### **Punctul 12 și 18 –**

Norma reglementează situația absenței motivate a unui membru al grupului de lucru.

Proiectul însă nu reglementează și situația în care un membru al grupului de lucru absentează nemotivat.

Norma punctului 18 din proiectul Regulamentului prevede că – Decizia grupului de lucru este adoptată cu majoritatea voturilor membrilor grupului de lucru. Deși norma este una clară, ar putea exista situații în care să se interpreteze că decizia poate fi luată și cu majoritatea membrilor grupului de lucru prezenți la ședința acestuia (când cineva din membrii grupului de lucru absentează nemotivat de la ședință și este necesar a se lua decizii).

***Recomandarea: Neavând o acoperire juridică a situației când un membru al grupului de lucru absentează nemotivat de la ședința acestuia, există riscul generării manifestărilor de corupție în sensul interpretării discreționare a faptului dacă o decizie a grupului de lucru este adoptată în mod legal. Mai mult decât atât, proiectul nu prevede când o ședință este deliberativă.***

***Reieșind din aceste argumente, considerăm oportun a propune autorului următoarele. A stipula expres când o ședință a grupului de lucru este considerată deliberativă, ținând cont de faptul că decizia este adoptată cu majoritatea voturilor membrilor grupului de lucru – pct. 18.***

#### **Punctul 15 din proiectul Regulamentului –**

Conform normei, se atribuie dreptul grupului de lucru de a decide excluderea din concurs a ofertantului dacă se constată că documentele de calificare pe care acesta le-a prezentat sunt în esență eronate sau incomplete sau dacă refuză să prezinte informația suplimentară

solicitată. Discreția este manifestată prin utilizarea sintagmei „poate exclude din concurs”. Considerăm că norma urmează să fie una clară fără a lăsa loc interpretărilor discreționare, cu atât mai mult cu cât este vorba de asigurarea unui proces de achiziție bazat pe principiul transparenței, obiectivității și imparțialității (punctul 10 din proiect stabilește principiile de desfășurare a activității grupului de lucru).

***Recomandarea: Odată ce sunt întrunite anumite criterii sau sunt constatate anumite fapte contrare procedurii de achiziție publică a serviciilor financiare, grupul de lucru urmează să acționeze ferm, fără a fi lăsat să decidă într-un mod discreționar ce acțiuni să întreprindă.***

***Norma, în acest sens, urmează să fie modificată.***

#### **Punctul 14 și 17 din proiectul Regulamentului –**

Se menționează că pe parcursul evaluării ofertelor, grupul de lucru poate solicita explicații și documente suplimentare de la ofertanți, în scopul confirmării datelor inițial prezentate. Aceste explicații suplimentare vor fi solicitate în scris de la toți ofertanții participanți aplicând principiul nediscriminării.

Nu negăm necesitatea instituirii acestui drept grupului de lucru, însă normele nu stipulează expres termenul în care aceste informații urmează să fie prezentate, existând riscul aplicării unui termen discreționar de către membrii grupului de lucru, care poate afecta un ofertant prin faptul neîncadrării acestuia în termenul limită invocat de prezentare a informațiilor solicitate.

***Recomandarea: Urmare a evaluării acestor circumstanțe, lipsa unui termen expres ar genera instituirea acestora într-un mod discreționar de către membrii grupului de lucru.***

***Propunem autorului reglementarea mai detaliată și mai clară a termenului de conformare a prezentării informațiilor solicitate de către grupul de lucru și prezentate de către ofertanții participanți.***

#### **Punctul 21 din proiectul Regulamentului –**

Se prevede obligativitatea grupului de lucru de întocmire și publicare a invitației de participare. La fel, se prevede obligativitatea ca această invitație de participare să fie transmisă în mod gratuit tuturor operatorilor economici.

Nu este clar însă cine stabilește și care este modul de completare a listei operatorilor economici (instituțiilor financiare) care urmează să participe la concurs.

Astfel, rămâne confuz modalitatea de transmitere a invitației tuturor operatorilor economici.

***Recomandarea: Propunem autorului să reglementeze modul de stabilire a operatorilor economici cărora urmează să li se remită invitația de participare. În caz contrar, există riscul ca unor operatori economici (instituții financiare) să nu le fie transmisă invitația de participare, lezându-le dreptul de a fi informați în legătură cu organizarea concursului și cu nerespectarea principiului transparenței și asigurării participării pe***

## ***scară largă a instituțiilor financiare la procedura de achiziție a serviciilor financiare.***

### **Punctele 30 și 31 din proiectul Regulamentului –**

Punctele conțin reglementări discreționare, în sensul că atribuie dreptul grupului de lucru de a decide să accepte sau să respingă solicitarea de returnare a ofertei, precum și dreptul de a propune ofertantului prelungirea termenului de valabilitate al noii oferte depuse. Utilizarea sintagmelor „este în drept să accepte sau să respingă” de la pct. 30, precum și a sintagmei „poate propune ofertantului” de la pct. 31 nu sunt proprii limbajului juridic, iar lipsa unor criterii clare de aplicare a normelor conferă acestora un caracter contradictoriu, creând un larg câmp coruptibil lăsând la discreția grupului de lucru aplicarea normelor, în dependență de interese.

***Recomandarea: În vederea eliminării caracterului discreționar al normei propunem autorului excluderea sintagmelor sus-menționate prin reformularea normelor în acest sens.***

### **Punctele 49, 50 și 53 din proiectul Regulamentului – sintagmele „poate constitui temei de nulitate”, „poate fie să prelungească termenul contractului, fie să organizeze un nou concurs” și sintagma „în dependență de disponibilitatea și acceptul părților contractante” –**

Norma punctului 49 prevede că „aparitia unor costuri ascunse pe parcursul derulării contractului poate constitui temei de nulitate”.

Respectiv, în redacția dată se lasă la discreția grupului de lucru/autorității contractante de a decide dacă aceste costuri ascunse pot să constituie temei pentru nulitatea contractului. Or, în asemenea mod există riscul încălcării flagrante a principiilor care guvernează procedura achiziționării serviciilor financiare, norma fiind în contradicție cu acestea. Totodată, în așa fel operatorii economici vor fi tentați în existența unor costuri ascunse ale contractului, deoarece vor putea influența decizia autorității contractante de a nu considera contractul lovit de nulitate.

Norma punctului 50 oferă la discreție autorității contractante dreptul de a decide să prelungească termenul contractului pentru încă cel mult 2 ani sau să organizeze un nou concurs de achiziție a serviciilor financiare. Or, asemenea prevedere este nu doar discreționară, ci și în contradicție cu norma punctului 3 din proiectul Regulamentului care prevede că contractul de achiziție a serviciilor financiare se încheie pe o perioadă de cel mult 2 ani de autoritatea contractantă, reieșind din necesitățile acesteia. Sintagma „în dependență de disponibilitatea și acceptul părților contractante” de la punctul 53 este una discreționară prin prisma analizei efectuate la norma punctului 50.

***Recomandarea: La punctul 49 – autorul urmează să stipuleze expres care sunt motivele/condițiile care pot constitui temei de nulitate a contractului. În opinia noastră, apariția unor costuri ascunse constituie temei pentru nulitatea contractului, deoarece încalcă principiile de desfășurare a procedurii de achiziție publică a serviciilor financiare. Sintagma „poate constitui” urmează să fie substituită cu sintagma „constituie”.***

***La punctul 50 – Norma punctului urmează să fie analizată prin prisma normelor***

**statuate la punctele 51,52 și 53. Astfel, instituirea unor norme care să permită autorității contractante să decidă la discreție prelungirea contractului sau organizarea unui nou concurs este nejustificată și propunem excluderea acestora din conținutul proiectului. În acest sens, normele din punctele 51-53 urmează să fie modificate sau excluse, după caz.**

#### **5. Cerințe excesive pentru exercitarea drepturilor persoanelor**

Nu sînt identificate cerințe excesive, care să depășească cadrul rezonabil pentru realizarea drepturilor sau obligațiilor subiecților vizați.

#### **6. Accesul limitat la informație, lipsa transparenței**

Textul proiectului nu necesită a fi evaluat prin prisma accesului la informație sau asigurării transparenței.

#### **7. Lipsa sau insuficiența mecanismelor de control**

##### **La proiect -**

Analizând prevederile Hotărârii de Guvern constatăm că nu se instituie un mecanism de control al implementării acesteea.

Este necesar ca proiectul să facă referire și la autoritatea competentă în a cărei sarcină se pune monitorizarea și controlul implementării uniforme a prevederilor Hotărârii de Guvern respective.

**Recomandarea: Proiectul hotărârii de Guvern urmează să fie completat cu o normă care să prevadă autoritatea publică responsabilă de monitorizarea și controlul implementării prevederilor hotărârii prenotate.**

#### **8. Responsabilitate și sancțiuni necorespunzătoare**

##### **La proiect -**

Neasigurarea corespunzătoare a prevederilor legale, în opinia noastră, constituie temei pentru tragerea la răspundere conform legislației în vigoare a persoanelor care se fac vinovate. Astfel, nu este prevăzută vreo răspundere pentru membrii grupurilor de lucru, grupuri care sunt constituite în baza prevederilor Regulamentului înaintat spre adoptare.

**Recomandarea: Propunem autorului completarea Regulamentului cu norme care ar institui răspunderea membrilor grupurilor de lucru și a persoanelor care se fac vinovate de încălcarea prevederilor prezentei hotărâri.**

Expertiza a fost efectuată în temeiul Regulamentului cu privire la organizarea procesului de



efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 977 din 23.08.2006, în condițiile Metodologiei de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte legislative și normative, aprobată prin ordinul directorului Centrului Național Anticorupție nr. 62 din 19.04.2013, de către

Vadim Curmei  
inspector principal Direcția legislație și expertiză anticorupție  
05 Mai 2014

*Prezentul raport este publicat pe pagina oficială a  
Centrului Național Anticorupție - [www.cna.md](http://www.cna.md)*