

## SINTEZA

**obiecțiilor și propunerilor (recomandărilor) la proiectul hotărârii de Guvern cu privire la inițierea negocierilor și aprobarea semnării Amendamentului nr. 2 la Acordul-cadru de împrumut dintre Republica Moldova și Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei pentru realizarea Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău/ la proiectul hotărârii de Guvern pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la ratificarea Amendamentului nr. 2 la Acordul-cadru de împrumut dintre Republica Moldova și Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei pentru realizarea Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău, semnat la Chișinău la 30 aprilie 2024**

Participantul la avizare (expertizare)/consultare publică)	Conținutul obiecției/propuneri (recomandări)	Argumentarea autorului proiectului
<b>Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale</b>  (aviz nr. 07-829 din 14.02.2024)	Lipsă de propuneri și obiecții.	Se ia act.
<b>Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale</b>  (aviz nr. 07-2506 din 08.05.2024)	Lipsă de propuneri și obiecții.	Se ia act.
<b>Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene</b>  (aviz nr. DI/1/391-1735 din 13.02.2024)	Lipsă de obiecții.	Se ia act.
<b>Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene</b>  (aviz nr. DI/1/391-4918 din 07.05.2024)	Având în vedere faptul că proiectul Acordului propus spre avizare nu cade sub incidența Legii nr. 595-XIV din 24 septembrie 1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova și al Regulamentului privind mecanismul de încheiere, aplicare și încetare a tratatelor internaționale, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 442 din 17 iulie 2015 și ținând cont de	Se acceptă.

	faptul că Ministerul Justiției este organul responsabil pentru încheierea Amendamentului vizat, MAE urmează să fie exclus din lista contrasemnatarilor proiectului hotărârii de Guvern, iar art.3 din proiectul de lege se va expune în următoarea redacție „Ministerul Justiției va notifica Băncii de Dezvoltare a Consiliului Europei, prin canale diplomatice, opinia legală și ratificarea amendamentului menționat.”.	
<b>Cancelaria de Stat</b>  (aviz nr. 25-78-1740 din 14.02.2024)	Lipsă de obiecții.  Totodată, în vederea respectării normelor procedurale stabilite de pct.4 din anexa nr.7 la Hotărârea Guvernului nr.1136/2007, proiectul Amendamentului nr. 2 la Acordul-cadru de împrumut urmează a fi consultat inclusiv și cu Comisia politică externă și integrare europeană a Parlamentului.	<b>Se acceptă.</b>
<b>Cancelaria de Stat</b>  (aviz nr. 25-78-5086 din 08.05.2024)	Referitor la proiectul hotărârii de Guvern, se propune ca din clauza de adoptare să fie exclusă trimiterea la art. 3 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 419/2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat, întrucât respectiva normă prevede procedura specifică inițierii negocierilor și semnării acordului. Or, proiectul de hotărâre prevede aprobarea proiectului de lege pentru ratificarea acordului, în acest sens fiind suficientă doar includerea temeiului legal prevăzut de art. 25 al legii menționate supra.  Cu privire la proiectul de lege, art. 3, care prevede că Ministerul Afacerilor Externe va notifica Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei, necesită a fi consultat suplimentar cu Ministerul Afacerilor Externe.	<b>Se acceptă.</b>  <b>Se acceptă.</b> Setul de acte aferent aprobării hotărârii de Guvern pentru aprobarea proiectului de lege cu privire la ratificarea Amendamentului nr. 2 la Acordul-cadru de împrumut dintre Republica Moldova și Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei a fost transmis, din perspectiva procesului de avizare, inclusiv Ministerului Afacerilor Externe.

	<p>Cu referire la Argumentarea oportunității de ratificare a Acordului-cadru, se propune completarea capitolului A. Descrierea contractului de împrumut de stat extern cu informații privind părțile la contract; nivelul contractului; forma și structura Amendamentului nr. 2; termenul de valabilitate, modul de încetare și prelungire a valabilității Amendamentului potrivit cerințelor specificate în anexa nr. 3 a Regulamentului privind procedura de contractare a datoriei de stat și debursare a împrumuturilor de stat externe și interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1136/2007.</p> <p>Subsecvent, se va revedea conținutul notei de argumentare, în vederea excluderii din textul capitolului B. Analiza de impact a prevederilor ce se referă la etapa de inițiere și de semnare a Amendamentului vizat, ca spre exemplu: „Desfășurarea exercițiului de negociere/semnare a Amendamentului nr. 2” „Proiectul Amendamentului nr. 2”; „semnarea Amendamentului nr. 2” etc.</p>	<p><b>Se acceptă.</b></p> <p><b>Se acceptă.</b></p>
<p><b>Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării</b> (aviz nr. 13/2-490 din 15.02.2024)</p>	Lipsă de obiecții sau propuneri.	<b>Se ia act.</b>
<p><b>Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării</b> (aviz nr. 15-1458 din 08.05.2024)</p>	Lipsă de obiecții și propuneri.	<b>Se ia act.</b>
<p><b>Ministerul Finanțelor</b> (aviz nr. 11/2-6/66 din 16.02.2024)</p>	În conformitate cu art. 3 alin. (3) al Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice, în cazul contractelor care au ca obiect atât achiziții reglementate de lege, cât și achiziții reglementate de alte acte normative, autoritatea contractantă are dreptul să aleagă între a atribui contracte distincte pentru părți separabile sau a	<p><b>Nu se acceptă.</b></p> <p>În temeiul prevederilor art. 5, alin.(1), lit. m) din Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice, se va nota că procedurile de achiziții în cadrul proiectului urmează a fi realizate de către Oficiul Națiunilor Unite pentru</p>

	<p>atribui unui singur contract.</p> <p>Conform legii prenotate, în cazul în care autoritatea contractantă alege să atribuie contracte distincte pentru părțile separate, decizia cu privire la regimul juridic care se aplică fiecăruia dintre aceste contracte distincte se ia în funcție de caracteristicile fiecărei părți avute în vedere. În cazul în care autoritatea contractantă alege să atribuie un singur contract, Legea nr. 131/2015 se aplică contractului mixt aferent, indiferent de valoarea părților care, dacă ar fi cuprinse în contracte separate, ar fi supuse unui alt act normativ.</p> <p>Respectiv, Ministerul Justiției va asigura că, în timpul implementării acțiunilor din proiect, în cazul în care vor fi achiziționate bunuri, servicii sau lucrări din ambele surse, se va lua în considerație cele menționate anterior.</p> <p>În această ordine de idei, se propune modificarea punctului 2.5 din proiectul Amendamentului, prin care se modifică primul paragraf al articolului 4.1.3 (Achiziții publice) din Acordul-cadru de împrumut, după cum urmează:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Alineatul 1, sintagma „urmează să fie finanțate” se completează cu „din sursele Băncii de Dezvoltare a Consiliului Europei”;</li> <li>2. Alineatul 2, sintagma „activităților respective” se completează cu „cu excepția celor finanțate din contribuția Guvernului”;</li> <li>3. După alineatul 2, se adaugă propoziția „Achizițiile din contribuția Guvernului se vor efectua conform prevederilor naționale.”.</li> </ol>	<p>Servicii de Proiect (UNOPS), conform propriilor proceduri, și cu respectarea cerințelor impuse de CEB conform îndumărilor adoptate prin Rezoluția 1655 (2023) aprobată de Consiliul de Administrare al CEB.</p> <p>Ministerul Justiției consideră separarea achizițiilor proiectului după sursele de finanțare drept nejustificată și dăunătoare procesului de implementare. În acest context este important de evidențiat două aspecte - cel tehnic și de management. Din punct de vedere tehnic, separarea procedurilor de achiziții a lucrărilor de construcție conform surselor va afecta procesul de implementare atât în timp, cât și sub aspectul monitorizării acestora. Din perspectiva managementului proiectului, potrivit deciziei Comitetului Interministerial pentru Planificare Strategică (CIPS), se va nota că acesta este realizat în comun de către Unitatea de Implementare a Proiectului (UIP) și UNOPS, una din responsabilitățile de bază ale UNOPS fiind realizarea achizițiilor publice și managementul contractelor de construcție. Încheierea contractului cu compania de construcție (de ex. 64.7 mil Euro) va viza atât mijloace financiare din contul împrumutului acordat de CEB, cât și din bugetul de stat.</p> <p>Luând în considerație cele menționate mai sus, modificările propuse la articolul 4.1.3 (Achiziții publice) nu pot fi acceptate întrucât se va îngreuna și tergiversa managementul proiectului.</p>
	<p>Totodată, se va revizui ordinea de numerotare a punctelor din</p>	<p><b>Se acceptă.</b></p>

	proiectul Amendamentului.	
	<p>La pct. 2.6, din Anexa 1 „Descrierea proiectului” din proiectul Amendamentului se menționează următoarele:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La poziția „Defalcare orientativă a costurilor”, luând în considerare faptul că, în anul 2023 din contul împrumutului CEB au fost alocate 5836,1 mii lei (circa 290,0 mii euro) pentru ajustarea documentației tehnice, elaborată în anul 2019, se propune excluderea poziției „UNOPS revizuirea proiectării” cu suma 0,18 mil. euro;</li> <li>2. La poziția „Condiții speciale”, în alineatul 1 sintagma „Departamentului instituțiilor penitenciare al Ministerului Justiției” se propune de substituit cu sintagma „Administrației Naționale a Penitenciarelor a Ministerului Justiției”;</li> <li>3. La poziția „Condiții speciale”, în alineatul 1 este necesar de ajustat componența UIP (3 unități: manager, contabil, inginer) și de exclus celelalte unități;</li> <li>4. La poziția „Condiții speciale”, de indicat expres care sarcini vor fi delegate de către Ministerul Justiției către UNOPS.</li> </ol>	<p><b>Se acceptă parțial.</b></p> <p>Structura bugetului proiectului per categorii de cheltuieli este una orientativă deoarece prețurile fluctuează și pot surveni modificări pe parcursul executării.</p> <p>1.În partea ce vizează evaluarea (revizuirea) documentației de proiect în sumă de 0,18 mil euro, aceasta acțiune este o condiție obligatorie premergătoare demarării achizițiilor de carte UNOPS în conformitate cu dispozițiile pct.1.1 din Instrucțiunea operațională a UNOPS<sup>1</sup>. Scopul rezidă în mitigarea riscurilor de proiectare defectuoasă sau sub-evaluării sau supra-evaluării anumitor costuri, riscurilor de survenire a insuficienței de fonduri, dar și riscuri aferente calității construcției și lucrărilor. Păstrarea poziției ce vizează verificarea designului de către UNOPS va constitui un mijloc de asigurare a calității implementării proiectului, prevenind totodată riscurile financiare de neconformitate a bugetului estimat cu oferta companiei de construcții (piața).</p> <p>Bugetul indicativ al Proiectului de 75, 9 mln Euro cu descifrarea pe categorii de cheltuieli a fost prezentat în ședințele CIPS și aprobat în ședința din 10 noiembrie 2023. Ulterior, Ministerul Justiției a solicitat de la CEB extinderea proiectului și operarea acestor modificări la anexa 1 a Acordului cadru de împrumut, conform formularului validat la CIPS. Respectiv, Consiliului de</p>

<sup>1</sup> <https://content.unops.org/documents/libraries/policies-2020/operational-directives-and-instructions/management-of-unops-partners-and-resulting-agreements/en/OI.IPS-Design-Review.pdf>

		<p>Administrare al CEB doar a aprobat cererea autorităților moldovenești.</p> <p>2. Prima secțiune din condiții speciale se referă la condițiile impuse Guvernului Republicii Moldova pentru efectuarea primei debursări din împrumut. Aceste condiții au fost îndeplinite deja. Prin urmare, nu este oportună ajustarea terminologiei (DIP în ANP) în mod retrospectiv pentru condițiile aplicabile în trecut și realizate deja.</p> <p>3. Componenta UIP va fi modificată în Hotărârea Guvernului 173/2014 și nu este cazul a fi indicată aici.</p> <p>4. În ceea ce privește sarcinile delegate către UNOPS, se va nota că acestea au fost menționate per ansamblu în cadrul secțiunii „Managementul proiectului” din Anexa nr.1 la Acordul-cadru de împrumut, după cum urmează: „UNOPS will undertake procurements and will manage all aspects of the construction contract, design and works supervision, quality assurance and control, implementation of health and safety measures as well as compliance with environmental and social safeguards. UNOPS will report to the PIA and PIU. The PIU will subsequently consolidate UNOPS’ progress and financial reports into its own reports to all funding sources”.</p>
	<p>Suplimentar este de menționat că, modificarea conceptului de management al proiectului și implementarea proiectului prin organizație intermediară (în cazul dat UNOPS) contribuie la majorarea cheltuielilor bugetului de stat cu cel puțin 3,3 mil. euro sau cu circa 70,0 mil. lei, care pot să crească în cazul majorării</p>	<p><b>Nu se acceptă.</b></p> <p>Performanța scăzută a unității de implementare a proiectului, inclusiv lipsa expertizei la nivel național în gestionarea proiectelor de infrastructură penitenciară cu cerințe specifice referitoare la sisteme de securitate, etc,</p>

costului construcției.

În acest context, în scopul micșorării impactului asupra bugetului de stat (contribuția Guvernului constituie 25,9 mil. euro sau circa 520,0 mil. lei), considerăm ca aceste cheltuieli urmează a fi diminuate cu cel puțin 50%.

a fost una din principalele cauze ale tergiversării proiectului.

Implementarea oricărui proiect este afectată de trei constrângeri: timpul, calitatea și bugetul. Pornind de la intenția de a accelera viteza de implementare și de a crește calitatea managementului construcției, evident că survine o creștere de buget. Cu toate acestea, este important a nota faptul că în acest buget se includ costurile de supraveghere tehnică (estimate anterior la 3.46 mil euro). Luate împreună, costurile de operare a UIP, asistența tehnică pentru UIP și supravegherea tehnică depășesc 5 milioane euro, prin urmare incorporarea serviciilor de asistență tehnică (in-house) în costurile UNOPS este mai convenabilă.

Analiza conceptului de management urmează a fi realizată sub toate aspectele, nu doar prin prisma cheltuielilor indicate în buget. Astfel, UNOPS va realiza activități de management a procesului de construcție, inclusiv selectarea și contractarea antreprenorului, supravegherea lucrărilor, recepția și monitorizarea calității lucrărilor în perioada de garanție. Având în vedere amploarea obiectivului, aceste activități sunt foarte importante pentru implementarea cu succes a proiectului. În ceea ce privește valoarea cheltuielilor de 3,3 mil. euro, este important de subliniat faptul că: (i) MJ a negociat cu UNOPS aplicarea grilei 2023 de costuri de asistență în implementare, deși semnarea acordului de parteneriat este prevăzută în 2024, astfel reducând costul asistenței cu 0,7 mln EUR; (ii) UNOPS va asigura inclusiv și serviciile de supraveghere tehnică a lucrărilor. Luând în calcul faptul că, costul estimativ al

		<p>supravegherii tehnice a lucrărilor contractate separat pentru proiecte similare este de aproximativ 2 mln Eur, în suprapunere cu responsabilitățile de supraveghere a lucrărilor asumate de către UNOPS, cheltuielile sunt întemeiate. Propunerea de a reduce cheltuielile de management cu 50% nu este judicioasă și nici argumentată.</p> <p>Mai mult, în anul 2022 Ministerul Justiției a consultat mai mulți potențiali implementatori<sup>2</sup> inclusiv alte agenții ONU și estimările oferite de acestea depășeau cu mult propunerea UNOPS.</p>
	<p>De asemenea, este important de remarcat că, în scopul dării în exploatare a clădirilor penitenciarului, în procesul de implementare a proiectului Ministerul Justiției urmează să asigure:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- recepționarea tuturor documentelor confirmative privind volumele de lucrări executate, conform formularelor și modului stabilite în cadrul normativ al Republicii Moldova;</li> <li>- remedierea din contul antreprenorului a deficiențelor depistate în perioada de garanție.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Se acceptă.</b></p> <p>În acest sens, am propus includerea rubricii “Managementul Proiectului” în Anexa 1 (Appendix 1).</p> <p>Totodată, se va nota că Ministerul Justiției va asigura respectarea legislației naționale în domeniul construcțiilor, inclusiv în ceea ce privește recepționarea tuturor documentelor confirmative privind volumele de lucrări executate, conform formularelor și modului stabilite în cadrul normativ al Republicii Moldova.</p> <p>Adițional, cu referire la remedierea din contul antreprenorului a deficiențelor depistate în perioada de garanție, se va reține că în acest sens va exista o perioadă de 1 an pentru notificarea și remedierea deficiențelor depistate, dar acest lucru nu este necesar a fi reflectat în Acordul-cadru de împrumut dintre</p>

<sup>2</sup> A se vedea formularul transmis către CIPS în septembrie 2022 de către Ministerul Justiției. Doar comisioanele de management oscilau între 5 și 10% din buget total.

		<p>Republica Moldova și CEB.</p> <p>Reiterăm interesul MJ pentru monitorizarea atât a calității lucrărilor de construcție, managementului timpului și al costurilor de construcție, cât și a procesului de evidență și raportare a mijloacelor valorificate.</p> <p>Astfel, în Acordul MJ/UNOPS va fi reglementată delimitarea responsabilităților între UIP și UNOPS.</p>
	<p>Totodată, ținând cont de faptul că Proiectul de construcție a penitenciarului din Chișinău cade sub incidența sectorului Ministerului Justiției, Amendamentul nr. 2 la Acordul-cadru de împrumut dintre Republica Moldova și Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei pentru realizarea proiectului urmează a fi semnat de către ministru justiției.</p>	<p><b>Se acceptă.</b></p>
<p><b>Ministerul Finanțelor</b> (aviz nr. 11/2-6/191 din 08.05.2024)</p>	<p>În conformitate cu prevederile pct. 5 din Hotărârea Guvernului nr. 1136/2007 referitor la unele măsuri de executare a Legii nr.419/2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat, în vederea prezentării setului de documente aferent ratificării Contractului de împrumut de stat extern către Cancelaria de Stat, urmează a fi prezentate copiile avizelor obținute în mod obligatoriu la etapa încheierii Contractului de împrumut de stat extern, prin urmare, nu este necesară avizarea repetată.</p>	<p><b>Se ia act.</b></p>
<p><b>Comisia politică externă și integrare europeană a Parlamentului</b> (aviz CPE-6 nr.57 din 28.02.2024)</p>	<p>Comisia politică externă și integrare europeană, în cadrul ședinței din 28 februarie 2024, a examinat proiectul Amendamentului nr.2 la Acordul-cadru de împrumut dintre Republica Moldova și Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei pentru realizarea Proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău, și, în temeiul art.7 alin.(2) și art.8<sup>1</sup> alin.(3) din Legea nr.595/1999</p>	<p><b>Se ia act.</b></p> <p>Totodată, se va nota faptul că întrucât proiectul Amendamentului nr.2 la Acordul-cadru de împrumut reprezintă un amendament la un acord-cadru de împrumut de stat extern, acesta va fi promovat prin procedura Legii nr.419 cu privire la datoria sectorului</p>

	privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova se pronunță în favoarea inițierii negocierilor și semnării acestuia.	public, garanțiile de stat și recreditarea de stat.
--	--	---

**Secretar de stat**

Digitally signed by Lungu Ruslan  
Date: 2024.05.23 15:16:52 EEST  
Reason: MoldSign Signature  
Location: Moldova

