



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. *05/2-5585* din *04/10* 2018  
La nr. 01/01-4299 din 13 septembrie 2018

**Ministerul Agriculturii, Dezvoltării  
Regionale și Mediului**

Prin prezenta, Vă remitem atașat raportul de expertiză anticorupție la proiectul legii pentru modificarea Legii nr.303/2013 privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare.

Anexă: Raportul de expertiză anticorupție – 4 (patru) file.

Director adjunct

**Lidia CHIREOGLO**



## RAPORT DE EXPERTIZĂ ANTICORUPȚIE

Nr. ELO18/5446 din 04.10.2018

### **la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Legii nr.303 din 13 decembrie 2013 privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare (remis în mod repetat - REA ELO17/4436 din 22.09.2017)**

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 Guvernul RM, iar autor nemijlocit este Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, 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 privind 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 a Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, precum și pe portalul [www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md) la data de 6 august 2018, fiind asigurat termenul de 10 zile lucrătoare pentru recepționarea propunerilor și/sau obiecțiilor asupra acestuia.

Cu toate acestea, autorul proiectului nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării prezentului proiect de decizie, condiție prevăzută de art.9 al Legii nr.239/2008 „(1) După inițierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică va plasa, în termen de cel mult 15 zile lucrătoare, anunțul respectiv pe pagina web oficială [...]”.

Prin urmare, având în vedere că proiectul a fost plasat pe paginile web indicate supra, precum și apreciind termenele pentru consultări publice, transparența în procesul decizional a fost, în mare parte, asigurată.

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

Potrivit notei informative, proiectul este elaborat în scopul *"îmbunătățirii cadrului juridic unitar privind înființarea, organizarea, gestionarea, reglementarea funcționării în localități a serviciului public de alimentare cu apă potabilă, industrială și de canalizare a apelor uzate menajere"*.

Analizând normele elaborate s-a constatat că prin proiect se propune modificarea Legii nr.300/13.12.2013 privind serviciul public de alimentare cu apă și canalizare. În acest sens, potrivit notei informative: *"Se impune necesitatea completării legii cu prevederi noi ce țin de crearea operatorului regional, asociației de dezvoltare intercomunitară, delegarea gestiunii, contractul de delegare, fondului de dezvoltare etc. În acest context se introduc și noțiuni noi, ca "asociație de dezvoltare intercomunicare, "contract de delegare a gestiunii, "operator regional", "redevența" etc.*

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 public general privind definirea clară a modului de organizare, funcționare și dezvoltare a serviciilor publice de alimentare cu apă și canalizare, astfel încât să se bazeze pe satisfacerea cerințelor consumatorilor, protejarea intereselor acestora, precum și întărirea coeziunii economico-sociale la nivelul comunității locale, ceea ce este conform interesului public.

Cu toate acestea, acordarea prin proiect a dreptului de concesiune a prestării serviciilor publice poate admite, la aplicare, promovarea unor interese financiare "camuflate" ale unor persoane interesate de domeniul reglementat prin proiect în scopul realizării propriilor interese, iar acest fapt

poate fi calificat ca fiind în detrimentul interesului public, deoarece poate genera majorarea numărului de intermediari în procesul de prestare a serviciilor publice și, în consecință, va duce la majorarea costurilor acestor servicii pentru populație.

De asemenea, prevederile proiectului pot să prejudicieze interesele anumitor categorii de operatori prin promovarea intereselor altor categorii de operatori de a dispune de furnizarea/prestarea serviciilor publice de alimentare cu apă și de canalizare, eludând condițiile impuse prin Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice, iar acest fapt nu asigură transparența întregului proces de atribuire a serviciului enunțat.

## 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”.*

Argumentele invocate de autor în nota informativă justifică necesitatea elaborării proiectului, fiind întrunite cerințele art.30 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative.

### 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”.*

Potrivit celor invocate de către autor în nota informativă prezentată, implementarea prevederilor proiectului nu necesită alocarea mijloacelor financiare suplimentare din bugetul public național.

În acest sens, potrivit notei informative: "*Măsurile propus nu determină costuri suplimentare de conformare pentru întreprinderile de apă-canal.*

*O parte din măsuri vor avea impact pe nivelul tarifului aplicat consumatorilor: unele măsuri vor duce la creșterea tarifelor cum ar fi includerea în tarif a unei cote de dezvoltare, altele vor avea impact pentru cum ar fi crearea fondului de dezvoltare, altele vor avea fie impact neutru fie creșterea (stabilirea redevenței la nivelul actual inclus în tarif), iar altele ar putea duce la scăderea tarifelor comparativ cu tarifele potențiale (implementarea tarifelor pentru producerea și/sau transportarea apei)”.*

### I.5.3. Efectuarea analizei impactului de reglementare.

Potrivit art.30, pct.2 la anexa nr.1 al Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, „*În cazul proiectelor actelor normative ce reglementează activitatea de întreprinzător, suplimentar se descriu concluziile și propunerile înaintate în cadrul studiilor de cercetare, precum se rezultatele analizei ex*

ante sau ale analizei impactului de reglementare.

*Se prezintă argumentarea, în baza evaluării beneficiilor, a necesității adoptării actului normativ și, după caz, analiza de impact al acestuia asupra activității de întreprinzător, inclusiv prin prisma respectării drepturilor și intereselor întreprinzătorilor și ale statului".*

Proiectul a fost supus analizei impactului de reglementare, fiind definit problema, stabilite obiectivele, identificate opțiunile, analizate și comparate opțiunile. La fel, se menționează despre aspectele privind implementarea și monitorizarea.

## **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 *"textului proiectului actului normative 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, clar și concis, cu respectarea regulilor gramaticale și de ortografie, întrunind cerințele prevăzute de art.54 din Legea 100/2017.

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

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

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

Proiectul reglementează activitatea administrației publice locale privind administrarea serviciilor publice comunale. Însă, unele norme din proiect se pot considera discriminatorii, creând situații anumite în avantajul unor operatori și în dezavantajul altor operatori la acordarea dreptului de gestiune delegată (a se vedea tabelul cu analiza detaliată a prevederilor proiectului de la secțiunea III a prezentului raport de expertiză).

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

Prevederile proiectului nu aduc atingere drepturilor fundamentale ale omului consacrate de

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

- 1 -	
<p>Pct.6 și pct.21 potrivit proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.303/2013</p> <p>6. La articolul 7: la alineatul (2): litera f) se modifică după cum urmează: „f) <u>elaborează și aprobă Regulamentul-cadru de organizare și funcționare al serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare</u>”.</p> <p>21. La articolul 28: [...] alineatul (2) se modifică după cum urmează: „(2) Regulamentul de organizare și funcționare al serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare stabilește condițiile și măsurile ce trebuie îndeplinite pentru asigurarea serviciului public de alimentare cu apă și canalizare, precum și <u>relațiile dintre operatori și consumatori</u>”.</p>	
<p><b>Obiecții:</b></p> <p>Pct.6 propune modificări la art.7 din lege, fiind astfel instituit pentru Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică dreptul de aprobare a Regulamentului-cadru de organizare și funcționare al serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare.</p> <p>Totodată, potrivit pct.21 din proiect „Regulamentul de organizare și funcționare al serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare stabilește condițiile și măsurile ce trebuie îndeplinite pentru asigurarea serviciului public de alimentare cu apă și canalizare, precum și relațiile dintre operatori și consumatori”.</p> <p>Aceste lacune în reglementare sporesc riscurile de corupție în procesul de furnizare/prestare a serviciilor. Pentru buna funcționare a procesului respectiv, precum și reieșind din faptul că regulamentul enunțat va reglementa relațiile dintre operatori și consumatori, actul se propune a fi elaborat de către ministerul de resort (Ministerul agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului) și aprobat de Guvern.</p> <p>Totodată, este oportun de a implica mai mulți actori în procesul de elaborare și reglementare a rapoartelor juridice privind organizarea și funcționarea serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare, pentru a nu admite cumularea competențelor de una și aceeași entitate publică.</p> <p>Caracterul lacunar al proiectului va face imposibilă tragerea la răspundere a factorilor de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, și deci astfel, va perpetua săvârșirea abuzurilor, conflicte de interese și/sau favoritism.</p>	
<p><b>Recomandări:</b></p> <p>Stabilirea expresă în proiect că Regulamentul-cadru de organizare și funcționare al serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare este elaborat de către ministerul de resort (Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului) și aprobat de Guvern.</p>	
<p><b>Factori de risc:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>● Cumularea competențelor de a stabili rigori, a controla aplicarea lor și de a sancționa</li></ul>	<p><b>Riscuri de corupție:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>● Generale</li><li>● Legalizarea actelor de:</li></ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atribuții care admit derogări și interpretări abuzive</li> <li>• Lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- conflict de interese și/sau favoritism</li> <li>- abuz de serviciu</li> </ul>
---	--

- 2 -

**Pct.7 potrivit proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.303/2013**

7. După articolul 7 se completează cu articolul 7/1 nou după cum urmează: [...]

"Articolul 7/1. Efectuarea controalelor. Drepturile și obligațiile angajaților Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică și ale întreprinderilor supuse controlului. [...]

(11) Informația cu privire la controalele efectuate de Agenție pe parcursul unui an se reflectă în raportul privind activitatea desfășurată în anul precedent, întocmit în conformitate cu art.12 alin.(7)".

**Obiecții:**

Pct.7 din proiect face trimitere la careva cerințe ce urmează a fi luate în considerare de către Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică la întocmirea raportului privind activitatea desfășurată în anul precedent, pe când, atât redacția în vigoare a art.12 din Legea nr.303/2013, cât și potrivit proiectului, art.12 nu este structurat pe 7 alineate.

Astfel, pentru a exclude posibilitatea interpretării abuzive a normei, prevederile acesteia trebuie formulate clar și fără echivoc, condiție nerespectată de către autor prin instituirea normelor respective.

**Recomandări:**

Substituirea textului "art.12 alin.(7)", prin indicarea normei concrete în acest sens.

**Factori de risc:**

- Norme de trimitere defectuoase

**Riscuri de corupție:**

- Generale

- 3 -

**Pct.12 potrivit proiectului de lege pentru modificarea Legii nr.303/2013**

12. La articolul 13: [...]

Alineatul (12) se modifică după cum urmează:

„(12) Prin excepție de la prevederile art.13 alin.(2), contractul de delegare a gestiunii serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare, inclusiv concesionarea sistemelor de alimentare cu apă și de canalizare aferente acestuia, se atribuie direct operatorilor regionali/operatorilor enumerați la alin.4) lit. a) și b), cu capital social integral public. Existența capitalului privat în capitalul social al operatorului regional/operatorului este exclusă”.

**Obiecții:**

Pct.12 din proiect instituie o derogare de la regula generală privind atribuirea contractului de delegare a gestiunii serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare, ceea ce poate admite, la aplicare, situații anumite în avantajul anumitor categorii de operatori și în dezavantajul altor categorii de operatori. În sensul dat, derogarea respectivă eludează cerințele impuse de Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice, astfel fiind limitată transparența atribuirii contractului de delegare a gestiunii serviciilor pentru anumite categorii de operatori licențiați.

Conform art.1 din Legea nr.303/2013 privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, „Scopul prezentei legi este crearea cadrului legal pentru înființarea, organizarea, gestionarea, reglementarea

*și monitorizarea funcționării serviciului public de alimentare cu apă potabilă, tehnologică, de canalizare și de epurare a apelor uzate menajere și industriale [...] în condiții de accesibilitate, disponibilitate, fiabilitate, continuitate, competitivitate, transparență, cu respectarea normelor de calitate, de securitate și de protecție a mediului", iar potrivit art.13 alin.(2) din lege "Acordarea dreptului de gestiune delegată operatorului se efectuează în condiții de transparență, printr-o licitație organizată în conformitate cu legislația în vigoare."*

Totodată, norma stabilește condiții inegale pentru operatorii/operatorii regionali licențiați la acordarea dreptului de gestiune delegată, creând condiții preferențiale pentru anumiți subiecți astfel, stimulând concurența nelocală.

Caracterul lacunar al proiectului va face imposibilă tragerea la răspundere a factorilor de decizie, care la implementare vor conștientiza impunitatea lor pentru abuzurile săvârșite în procesul de aplicare, și deci astfel, vor perpetua conflicte de interese și/sau favoritism.

#### **Recomandări:**

Excluderea de la pct.12 modificările propuse la art.13 alin.(12) din Legea nr.303/2013 și crearea unor condiții echitabile și transparente pentru toți operatorii licențiați.

#### **Factori de risc:**

- Stimularea concurenței nelocale
- Lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative
- Prevederi discriminatorii

#### **Riscuri de corupție:**

- Generale
- Încurajarea sau facilitarea actelor de:
  - corupere pasivă
  - corupere activă
- Legalizarea actelor de:
  - conflict de interese și/sau favoritism

## **IV. Concluzia expertizei**

Proiectul a fost elaborat de către Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului îmbunătățirii cadrului juridic unitar privind înființarea, organizarea, gestionarea, reglementarea funcționării în localități a serviciului public de alimentare cu apă potabilă, industrială și de canalizare a apelor uzate menajere.

Proiectul respectă parțial rigorile de transparență impuse de Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, autorul nu a asigurat informarea publicului referitor la inițierea elaborării acestuia.

Proiectul promovează interesul public general privind definirea clară a modului de organizare, funcționare și dezvoltare a serviciilor publice de alimentare cu apă și canalizare, astfel încât să se bazeze pe satisfacerea cerințelor consumatorilor, protejarea intereselor acestora, precum și întărirea coeziunii economico-sociale la nivelul comunității locale, ceea ce este conform interesului public. Cu toate acestea, acordarea prin proiect a dreptului de concesionare a prestării serviciilor publice poate admite, la aplicare, promovarea unor interese financiare "camuflate" ale unor persoane interesate de domeniul reglementat prin proiect în scopul realizării propriilor interese, iar acest fapt poate fi calificat ca fiind în detrimentul interesului public, deoarece poate genera majorarea numărului de intermediari în procesul de prestare a serviciilor publice și, în consecință, va duce la majorarea costurilor acestor servicii pentru populație.

De asemenea, prevederile proiectului poate să prejudicieze interesele anumitor categorii de operatori, prin promovarea intereselor altor categorii de operatori de a dispune de furnizarea/prestarea serviciilor publice de alimentare cu apă și de canalizare, eludând condițiile impuse prin Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice, iar acest fapt nu asigură transparența întregului proces de atribuire a serviciului enunțat.

Proiectul conține factori și riscuri de corupție (atribuții care admit derogări și interpretări abuzive; cumularea competențelor de a stabili rigori, a controla aplicarea lor și de a sancționa; lipsa/insuficiența accesului la informația de interes public; norme de trimitere defectuoase; prevederi discriminatorii, stimularea concurenței neloiale; lipsa/ambiguitatea procedurilor administrative) generați de caracterul lacunar al prevederilor, iar pentru interpretarea și aplicarea eficientă a normelor propuse prin proiect, este necesară revizuirea și excluderea unor norme potențial coruptibile reflectate în raportul de expertiză anticorupție.

04.10.2018

Expert al Direcției legislație și expertiză anticorupție:



*Xenia VAMEȘ, Inspector principal*