

NOTA DE FUNDAMENTARE

la proiectul Hotărârii de Guvern cu privire la aprobarea Acordului de proiect între Ministerul Justiției al Republicii Moldova și Oficiul Națiunilor Unite pentru Servicii de Proiect (UNOPS) privind construcția unui nou penitenciar în mun. Chișinău

1.Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ

Proiectul Hotărârii de Guvern cu privire la aprobarea Acordului de proiect dintre Ministerul Justiției al Republicii Moldova și Oficiul Națiunilor Unite pentru Servicii de Proiect (UNOPS) privind construcția unui nou penitenciar în mun. Chișinău a fost elaborat de Ministerul Justiției.

2.Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ

Proiectul de construcție a penitenciarului din mun. Chișinău a fost inițiat cu scopul de a contribui la realizarea obiectivului Guvernului Republicii Moldova privind îmbunătățirea condițiilor de detenție și asigurarea de noi standarde în materie de siguranță, securitate și disciplină, în conformitate cu normele internaționale. Proiectul este destinat să contribuie la modernizarea principalei instituții de detenție preventivă din țară, atât la nivel de infrastructură, cât și la nivel de abordare managerială, orientată spre îmbunătățirea tratamentului deținuților, reformarea organizării și managementului penitenciar.

Prin Legea nr. 295/2013 a fost ratificat Acordul-cadru de împrumut dintre Republica Moldova și Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei (CEB), în sumă de 39 milioane Euro, pentru realizarea Proiectului de construcție a penitenciarului din mun. Chișinău, cu statut de izolator de urmărire penală, ce urma să substituie actualul Penitenciar Nr.13. Având în vedere creșterea costurilor aferente etapei de finalizare a proiectării, Guvernul Republicii Moldova a solicitat CEB un împrumut suplimentar în valoare de 10 milioane Euro. Drept urmare, la 25 noiembrie 2019 a fost semnat Amendamentul nr.1 la Acordul-cadru de împrumut, prin intermediul căruia a fost acordat un împrumut adițional în valoare de 10 milioane Euro. Prin Hotărârea de Guvern nr.173/2014, în cadrul Administrației Naționale a Penitenciarelor (ANP), a fost instituită Unitatea de implementare a respectivului proiect (UIP), mandatată să asigure organizarea și coordonarea implementării eficiente a acestuia.

În cele ce au urmat, proiectul a fost afectat de întârzieri semnificative, de la proceduri îndelungate de înființare a UIP, la provocări legate de contractare și întârzieri în executarea contractului de proiectare. Drept consecință, data inițială de încheiere a proiectului, 30 iunie 2018, a fost prelungită până la 31 decembrie 2023. Totodată, prin Hotărârea nr.19/2022 din 25.05.2022, Curtea de Conturi a Republicii Moldova a aprobat Raportul auditului performanței proiectului „Construcția penitenciarului din Chișinău”, în cadrul căruia au fost relevate problemele și carențele ce au afectat implementarea eficientă și eficace a proiectului. În raportul menționat, Curtea de Conturi a formulat o serie de recomandări, menite să asigure realizarea obiectivului și atingerea rezultatului scontat al proiectului. Printre acestea s-au regăsit: examinarea rezultatelor auditului și luarea de atitudine pentru implementarea unui management eficient al proiectului; consolidarea capacităților funcționale ale unității de implementare prin angajarea managerului de proiect cu experiență relevantă în domeniu, etc.

Tot în anul 2022, lansarea procedurilor de achiziție a lucrărilor de construcție a fost sistată din cauza creșterii semnificative a costurilor la unele materiale de construcție cu circa 60% și deficitului de finanțare constatat. În consecință, CEB a întreprins o vizită tehnică de

monitorizare în urma căreia a recomandat Ministerului Justiției revizuirea documentației de proiect și actualizarea devizului de cheltuieli.

Prin urmare, în 2023 au fost formulate cerințele tehnice pentru lucrările de proiectare (re-design parțial), iar documentația de proiect a fost supusă revizuirii cu reducerea capacității de la 1536 la 1050 locuri de detenție, ceea ce a permis reducerea deficitului de finanțare cu peste zece milioane euro.

În scopul luării unor decizii cu privire la finanțarea proiectului și eficientizarea managementului acestuia, subiectul a fost examinat de către Comitetul Interministerial pentru Planificare Strategică (CIPS) în cadrul ședințelor din 12 mai 2023, 26 mai 2023, 6 octombrie 2023 și 10 noiembrie 2023.

În cadrul ședinței Comitetului Interministerial pentru Planificare Strategică din 10 noiembrie 2023, s-a decis externalizarea parțială a managementului proiectului către Oficiul Națiunilor Unite pentru Servicii de Proiect (UNOPS), care se bucură de o credibilitate înaltă și experiență îndelungată în gestionarea proiectelor de infrastructură mari. Decizia CIPS a fost comunicată băncii finanțatoare, prin scrisoarea nr.01/10088 din 16 noiembrie 2023, prin care Ministerul Justiției a solicitat Consiliului de Administrare al CEB extinderea datei de închidere a Acordului-cadru de împrumut de la 31.12.2023 până la 31.12.2028, și modificarea Anexelor la Acordul-cadru de împrumut (descrierea proiectului, calendarul de implementare, bugetul). Drept urmare, la data de 27.06.2024, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat în lectură finală Legea nr.158/2024 pentru ratificarea Amendamentului nr.2 la Acordul-cadru de împrumut dintre Republica Moldova și CEB pentru realizarea proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău.

UNOPS este un organism înființat prin decizia Adunării Generale a ONU nr.48/501 din 19 septembrie 1994, specializat în domeniul achizițiilor publice, al gestionării contractelor și al altor activități de dezvoltare a capacităților, al furnizării de servicii eficiente și rentabile partenerilor din domeniul său de specialitate.

Pentru stabilirea condițiilor generale aferente managementului proiectului, atât pe partea responsabilității de gestionare a bugetului, raportare, cât și pe partea de supraveghere tehnică a proiectului de către agenția specializată ONU, se propune încheierea unui Acord de proiect între Ministerul Justiției al Republicii Moldova și Oficiul Națiunilor Unite pentru Servicii de Proiect (UNOPS), subsecvent Acordului-cadru de împrumut. Urmare a discuțiilor cu reprezentanții CEB și ai Guvernului Republicii Moldova, o asemenea soluție a fost apreciată ca fiind cea mai avantajoasă și fezabilă formă de management a proiectului, ce va permite depășirea dificultăților de implementare, precum și reducerea riscurilor financiare și de tergiversare. **În special, se va nota că potrivit dispozițiilor art.2.3 din Acordul de contribuție, în cazul în care implementarea proiectului va fi tergiversată sau afectată considerabil sau în cazul încălcării de către Republica Moldova a termenilor și condițiilor proiectului, CEB își rezervă dreptul de a suspenda și/sau de a anula și/sau de a solicita rambursarea imediată a grantului.**

În conformitate cu dispozițiile Acordului de proiect, UNOPS se angajează să desfășoare procedura de achiziții respectând procedurile/îndrumările CEB, să gestioneze contractele cu compania de construcții și compania care va efectua controlul de autor, să efectueze supravegherea tehnică a construcției, asigurarea managementului calității în construcții, să asiste Ministerul Justiției în efortul de atragere a surselor de finanțare sub formă de grant, și

alte servicii ce vor fi necesare pentru asigurarea unui management eficient al proiectului.

3.Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

Prin proiectul Hotărârii de Guvern se urmărește aprobarea Acordului de proiect între Ministerul Justiției al Republicii Moldova și Oficiul Națiunilor Unite pentru Servicii de Proiect (UNOPS) privind construcția unui nou penitenciar în mun. Chișinău. Respectivul Acord de proiect urmează a fi încheiat în temeiul Convenției privind privilegiile și imunitățile ONU din februarie 1946, precum și a Acordului, încheiat prin schimb de scrisori, dintre Guvernul Republicii Moldova și Oficiul Națiunilor Unite pentru Servicii de Proiecte (UNOPS) privind aplicarea *mutatis mutandis* a Acordului dintre Guvernul Republicii Moldova și Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), încheiat la 2 octombrie 1992 și amendat la 2 iulie 1997, față de Oficiul Națiunilor Unite pentru Servicii de Proiecte și membrii săi în Republica Moldova.

Proiectul hotărârii Guvernului prevede construcția unei noi instituții penitenciare pe un teren aflat în folosința Ministerului Justiției, într-o zonă periferică a Chișinăului, la 8 km de centrul orașului, pe strada Uzinelor, în apropiere de satul Bubuieci.

Aprobarea Acordului de proiect va determina externalizarea parțială a managementului proiectului de construcție a penitenciarului din mun. Chișinău către agenția specializată ONU, impulsionând astfel gestiunea și coordonarea implementării eficiente a acestuia. Pe parcursul derulării proiectului, UNOPS va fi desemnat să asigure construcția unei noi unități penitenciare în mun. Chișinău, în conformitate cu Regulile Penitenciare Europene (EPR), menită să îmbunătățească condițiile fizice de detenție ale deținuților arestați preventiv din Republica Moldova.

UNOPS va fi însărcinat cu implementarea zilnică și gestionarea fizică a proiectului, efectuarea achizițiilor, monitorizarea și supravegherea tehnică a lucrărilor, controlul calității și a volumului lucrărilor de construcții, precum și cu gestionarea riscurilor proiectului. Durata estimată a proiectului este de 56 de luni.

4.Analiza impactului de reglementare

4.1.Impactul asupra sectorului public

Adoptarea proiectului Hotărârii de Guvern menționate va genera unele modificări structurale ale sistemului administrației penitenciare, în particular - demararea tuturor procedurilor necesare pentru construcția unei noi unități penitenciare în Republica Moldova. Un asemenea scop este determinat de necesitatea realizării obiectivului Guvernului Republicii Moldova privind îmbunătățirea condițiilor de detenție și asigurarea de noi standarde în materie de siguranță, securitate și disciplină, în conformitate cu normele internaționale. În acest sens, se va nota că supraaglomerarea și condițiile proaste de detenție din penitenciarele din Republica Moldova determină numeroase condamnări a țării noastre la Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

4.2.Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative

Inițial, costul total estimat al proiectului era de 56,8 milioane Euro (din care 49 milioane Euro drept împrumut acordat de CEB (Legea nr.295/2013); 1 milion Euro în formă de grant acordat de CEB (Acordul de contribuție între Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei și Republica Moldova, semnat la 24 martie 2014); 6,8 milioane Euro drept contribuția Guvernului Republicii Moldova).

Conform devizului de cheltuieli actualizat în anul 2023, costul total al proiectului s-a

majorat la suma de 75,9 milioane Euro (din care 64,7 mil reprezintă costul construcției, 3,3 mil construcția parcului fotovoltaic și a sistemelor de eficiență energetică). Costurile operaționale UNOPS, de supraveghere tehnică a construcției, inclusiv comisionul de management, împreună sunt estimate la 3,48 milioane Euro.

Potrivit dispozițiilor art.4.1.2.2 din Acordul-cadru de împrumut, precum și a prevederilor art.4.2 din Acordul de contribuție, în cazul majorării costurilor proiectului, Republica Moldova se angajează să acopere deficitul financiar creat, întru finalizarea proiectului de construcție a penitenciarului.

În cadrul ședinței Comitetului Interministerial pentru Planificare Strategică din 10 noiembrie 2023, s-a decis majorarea contribuției Guvernului la Proiectul de construcție a penitenciarului din mun. Chișinău, întru acoperirea deficitului de finanțare, în valoare de 19,1 milioane Euro, cu condiția ca Ministerul Justiției, în comun cu Ministerul Finanțelor:

- cu suportul UNOPS, să atragă granturi pentru compensarea contribuției Guvernului;
- până la finele anului 2024, în coordonare cu Agenția Proprietății Publice, să demareze procedurile de valorificare a terenurilor din gestiunea Ministerului Justiției, Administrației Naționale a Penitenciarelor în vederea generării unui venit la buget de cel puțin 9,8 milioane Euro sau:

în cazul în care nici una din opțiunile enumerate mai sus nu va da rezultate, să fie solicitat un împrumut adițional.

4.4.Impactul social

În aspect social, realizarea proiectului de construcție a unui nou penitenciar în mun.Chișinău va determina modernizarea principalei instituții de detenție preventivă din țară, introducând o nouă abordare managerială, orientată spre îmbunătățirea tratamentului deținuților, reformarea organizării și managementului penitenciar. Proiectul va avea un impact social direct asupra vieții, sănătății și bunăstării persoanelor private temporar de libertate, asupra condițiilor de muncă a angajaților și indirect asupra familiilor deținuților.

4.6.Alte impacturi și informații relevante

Sub aspect politic, adoptarea Hotărârii de Guvern va permite impulsionearea implementării proiectului de construcție a penitenciarului din Chișinău, în conformitate cu Regulile Penitenciare Europene (EPR), menit să îmbunătățească condițiile fizice de detenție ale deținuților arestați preventiv din Republica Moldova. Astfel, Moldova va putea raporta progrese către organismele europene ce monitorizează situația în penitenciare, în special Departamentul de executare al hotărârilor CEDO în cadrul Consiliului Europei și către Comitetul European pentru Prevenirea Torturii și a Pedepselor sau Tratamentelor Inumane sau Degradante.

Totodată, va fi dinamizat sectorul construcțiilor atât prin generarea unei cereri de servicii în construcție și facilitarea unui consorțiu dintre companii internaționale și naționale, cât și prin oferirea locurilor de muncă specialiștilor și experților care vor fi recrutați în echipa de proiect, în echipa de supraveghere tehnică a lucrărilor, etc.

Odată cu reproiectarea parțială derulată în perioada aprilie-septembrie 2023, a fost proiectat un parc fotovoltaic pe terenul adiacent penitenciarului. Parametrii Parcului Fotovoltaic sunt:

- Suprafața parcului PV conform Planului general actualizat – până la 4 ha,

- Panouri fotovoltaice policristaline cu puterea nominală $P_n=700$ W,
- Numărul de panouri – (3640-4200)
- Dimensiuni panou – 2385x1303x35
- Eficiența – 22,54%
- Număr de invertoare - (de la 50 -150).

5.Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE

Nu este aplicabil.

6.Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ

În scopul respectării prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, precum și a dispozițiilor art.20 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, anunțul de inițiere a procesului de elaborare a prezentului proiect de act normativ urmează a fi plasat pe pagina web oficială a Ministerului Justiției www.justice.gov.md, compartimentul Transparență decizională, directoriul Proiecte de acte normative - Registrul proiectelor de acte normative.

7.Concluziile expertizelor

Proiectul Hotărârii de Guvern cu privire la aprobarea Acordului de proiect între Ministerul Justiției al Republicii Moldova și Oficiul Națiunilor Unite pentru Servicii de Proiect (UNOPS) privind construcția unui nou penitenciar în mun. Chișinău urmează a fi supus expertizei anticorupție.

8.Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent

Pentru implementarea prevederilor proiectului Hotărârii de Guvern va fi necesară modificarea Hotărârii de Guvern nr.173/2014 cu privire la Unitatea de implementare a Proiectului de construcție a penitenciarului din mun. Chișinău. Respectivele modificări vor avea drept scop revizuirea modalității de organizare a Unității de implementare a proiectului (UIP) pe principiul autonomiei administrative, stabilirea atribuțiilor și responsabilităților părților implicate în implementarea și gestionarea proiectului de construcție a penitenciarului, asigurarea funcționalității Comitetului de supraveghere pentru adoptarea deciziilor privind activitatea Unității, cât și consolidarea capacităților funcționale ale Unității prin angajarea managerului de proiect.

Contribuția UNOPS la implementarea proiectului va consta în experiența acestuia în ceea ce privește construcția de obiective complexe, proceduri eficiente de achiziții publice, managementul riscurilor și gestionarea optimă a proiectelor de infrastructură. În cadrul managementului mixt, UIP va fi elementul de monitorizare, control și intermediere cu instituțiile statului (în special obținerea avizelor, planificarea și raportarea bugetară conform legii finanțelor publice ș.a.).

Totodată, se vor consolida capacitățile de monitorizare a proiectului prin revizuirea aranjamentelor de guvernare și coordonare (steering), includerea Cancelariei de Stat și Ministerului Infrastructurii și Dezvoltării Regionale în componența Comitetului de supraveghere, alături de Ministerul Justiției, Ministerul Finanțelor și Administrația Națională a Penitenciarelor.

Deoarece Acordul prevede un termen concret de finalizare a lucrărilor, iar termenele anterior instituite pentru construcția noului penitenciar au fost depășite, este necesar ca proiectul Hotărârii de Guvern pentru aprobarea Acordului de proiect să intre în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

9.Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ

Agenția specializată ONU (UNOPS) va fi desemnată să asigure construcția unei noi unități penitenciare în mun. Chișinău, în conformitate cu Regulile Penitenciare Europene (EPR) și Standardele Minime ONU privind Tratatamentul Deținuților – Regulile Nelson Mandela. Aceasta va fi însărcinată cu implementarea zilnică și gestionarea fizică a proiectului, efectuarea achizițiilor, monitorizarea și supravegherea tehnică a lucrărilor, controlul calității și a volumului lucrărilor de construcții, precum și cu gestionarea riscurilor proiectului.

UIP își menține forma juridică actuală, modificările la Hotărârea Guvernului nr.173/2014 vizează reducerea numărului de unități de la 9 la 3 persoane (manager, contabil și inginer civil), precum și o redefinire a rolurilor și responsabilităților, inclusiv din perspectiva coordonării activității de către comitetul de supraveghere.

Secretar de stat

Ruslan LUNGU