

Nota de fundamentare
la proiectul de lege cu privire la parteneriatul public-privat

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

Proiectul legii cu privire la parteneriatul public-privat a fost elaborat de către Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării

2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ

2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ

Elaborarea proiectului de lege este prevăzută în Programul național de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană pentru anii 2025–2029, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 306/2025, Clusterul 1 – Valori fundamentale, Capitolul 5 – Achiziții publice, urmare a opiniei și avizului DG ENEST a Comisie Europene.

Proiectul de lege a fost elaborat în scopul modernizării cadrului normativ național în domeniul parteneriatului public-privat și al alinierii acestuia la cadrul legislativ în vigoare privind achizițiile publice, concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii, precum și la principiile și bunele practici aplicate în Uniunea Europeană în domeniul cooperării dintre sectorul public și sectorul privat.

Necesitatea elaborării unei noi legi este determinată de faptul că Legea nr. 179/2008 cu privire la parteneriatul public-privat nu mai corespunde cadrului legislativ actual și nu este pe deplin corelată cu reglementările adoptate ulterior în domeniul achizițiilor publice, concesiunilor și disciplinei fiscal-bugetare.

2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative

Cadrul normativ care reglementează parteneriatul public-privat în Republica Moldova este stabilit în prezent prin Legea nr. 179/2008 cu privire la parteneriatul public-privat și actele normative subsecvente. Deși această lege a constituit un instrument important pentru promovarea cooperării dintre sectorul public și sectorul privat, evoluțiile legislative și instituționale din ultimii ani au evidențiat necesitatea revizuirii și actualizării cadrului normativ existent.

În special, cadrul normativ actual instituie mecanisme paralele față de legislația în domeniul achizițiilor publice și al concesiunilor, ceea ce generează dificultăți în aplicarea practică a proiectelor de parteneriat public-privat și creează incertitudine juridică privind natura contractelor încheiate și regimul juridic aplicabil acestora.

Totodată, legislația în vigoare nu asigură o corelare suficientă cu reglementările adoptate ulterior în domeniul achizițiilor publice, concesiunilor de lucrări și servicii, precum și cu normele privind managementul finanțelor publice și disciplina fiscal-bugetară.

De asemenea, legislația actuală nu reglementează în mod suficient de clar o serie de aspecte esențiale pentru implementarea eficientă a proiectelor de parteneriat public-privat, printre care:

- delimitarea competențelor autorităților publice implicate în inițierea și implementarea proiectelor;
- procedura de pregătire, evaluare și aprobare a proiectelor;
- evaluarea impactului fiscal-bugetar al proiectelor;
- mecanismele de monitorizare și control al implementării proiectelor;

- corelarea mecanismului parteneriatului public-privat cu legislația în domeniul concesiunilor și achizițiilor publice.

Aplicarea cadrului normativ existent a evidențiat, de asemenea, dificultăți practice în inițierea și implementarea proiectelor de parteneriat public-privat, ceea ce a determinat utilizarea limitată a acestui instrument și a generat anumite riscuri juridice și financiare pentru sectorul public.

În acest context, se constată necesitatea revizuirii cadrului normativ existent și elaborării unei noi reglementări care să asigure un cadru juridic clar, coerent și aliniat la evoluțiile legislative naționale și la principiile aplicate în Uniunea Europeană în domeniul parteneriatului public-privat.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Proiectul de lege are drept scop instituirea unui cadru juridic clar, coerent și previzibil pentru inițierea, atribuirea și implementarea proiectelor de parteneriat public-privat, precum și asigurarea corelării cadrului normativ în domeniu cu legislația privind achizițiile publice, concesiunile de lucrări și servicii și achizițiile sectoriale.

În acest sens, proiectul prevede:

- definirea parteneriatului public-privat ca mecanism de cooperare între sectorul public și sectorul privat pentru realizarea unor proiecte de interes public;
- eliminarea procedurilor paralele de atribuire a contractelor de parteneriat public-privat;
- aplicarea legislației în domeniul achizițiilor publice, concesiunilor sau achizițiilor sectoriale pentru atribuirea contractelor în cadrul proiectelor de parteneriat public-privat;
- consolidarea rolului autorităților publice în procesul de pregătire, evaluare și monitorizare a proiectelor;
- instituirea unor mecanisme de evaluare și control al impactului fiscal-bugetar și al riscurilor bugetare generate de proiectele de parteneriat public-privat;
- crearea unui cadru normativ compatibil cu principiile și bunele practici aplicate în Uniunea Europeană.

Totodată, proiectul de lege reglementează:

- principiile aplicabile parteneriatului public-privat;
- competențele autorităților publice implicate, inclusiv ale Guvernului, ministerelor și Agenției Proprietății Publice;
- procedura de inițiere, pregătire și aprobare a proiectelor de parteneriat public-privat;
- elaborarea notei conceptuale și a studiului de fundamentare;
- procedura de aprobare a proiectelor de interes național;
- cadrul contractual aplicabil proiectelor de parteneriat public-privat;
- atribuirea contractelor în conformitate cu legislația în domeniul achizițiilor publice, concesiunilor sau achizițiilor sectoriale;
- mecanismele de monitorizare a implementării proiectelor;
- procedurile privind modificarea și încetarea contractelor, precum și soluționarea litigiilor;
- regimul juridic al bunurilor implicate în proiectele de parteneriat public-privat;
- dispozițiile finale și tranzitorii.

Elementele noi ale proiectului constau în:

- delimitarea clară între mecanismul parteneriatului public-privat și procedura de atribuire a contractelor;

- eliminarea caracterului autonom al contractului de parteneriat public-privat ca procedură distinctă de atribuire;
- introducerea obligației elaborării studiului de fundamentare pentru inițierea proiectelor;
- consolidarea rolului Ministerului Finanțelor în evaluarea impactului fiscal-bugetar al proiectelor;
- instituirea unui sistem de monitorizare a proiectelor la nivel național;
- asigurarea compatibilității cadrului normativ național cu legislația și bunele practici ale Uniunii Europene.

În ansamblu, proiectul de lege urmărește instituirea unui cadru normativ modern și coerent pentru dezvoltarea proiectelor de parteneriat public-privat, prin clarificarea mecanismelor de inițiere, pregătire, atribuire și implementare a acestora, precum și prin corelarea reglementărilor în domeniu cu legislația privind achizițiile publice, concesiunile și achizițiile sectoriale. Totodată, proiectul contribuie la consolidarea mecanismelor de control al impactului fiscal-bugetar și la asigurarea unei gestionări eficiente a riscurilor asociate proiectelor de parteneriat public-privat, creând premisele pentru utilizarea mai eficientă a acestui instrument în realizarea proiectelor de interes public.

3.2. Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare

În procesul de elaborare a proiectului de lege au fost analizate următoarele opțiuni:

- menținerea cadrului normativ existent, prin păstrarea Legii nr. 179/2008 cu privire la parteneriatul public-privat, cu operarea unor modificări și completări punctuale;
- elaborarea unei noi legi care să reglementeze în mod integral domeniul parteneriatului public-privat.

Opțiunea menținerii cadrului normativ existent, prin modificarea punctuală a Legii nr. 179/2008, a fost analizată, însă aceasta nu ar fi permis soluționarea deficiențelor structurale identificate, inclusiv necorelarea cu legislația în domeniul achizițiilor publice, concesiunilor și disciplinei fiscal-bugetare. De asemenea, modificările parțiale nu ar fi asigurat claritatea și coerența necesară cadrului normativ aplicabil proiectelor de parteneriat public-privat.

Prin urmare, a fost selectată opțiunea elaborării unei noi legi, care permite instituirea unui cadru normativ clar, coerent și previzibil, precum și asigurarea compatibilității cu legislația conexasă și cu bunele practici europene în domeniul parteneriatului public-privat.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

Proiectul de lege va avea un impact pozitiv asupra sectorului public prin consolidarea cadrului instituțional și normativ aplicabil proiectelor de parteneriat public-privat, precum și prin clarificarea responsabilităților autorităților publice implicate în inițierea, implementarea și monitorizarea acestor proiecte.

În special, proiectul va contribui la:

- clarificarea competențelor instituționale ale autorităților publice implicate în realizarea proiectelor de parteneriat public-privat;
- reducerea riscurilor juridice și fiscale asociate implementării proiectelor;
- creșterea transparenței procesului decizional în ceea ce privește inițierea și implementarea proiectelor de parteneriat public-privat;
- îmbunătățirea mecanismelor de control și monitorizare a proiectelor de parteneriat public-privat.

În ansamblu, reglementările propuse vor contribui la consolidarea capacității instituționale a autorităților publice de a gestiona proiecte de parteneriat public-privat într-un mod eficient, transparent și responsabil din punct de vedere fiscal-bugetar.

4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative

Implementarea prezentei legi nu implică cheltuieli bugetare imediate pentru autoritățile publice, întrucât legea stabilește cadrul normativ general și procedurile aplicabile proiectelor de parteneriat public-privat.

În același timp, derularea proiectelor de parteneriat public-privat poate genera angajamente financiare pe termen mediu și lung, care vor depinde de tipul, amploarea și structura fiecărui proiect aprobat. Estimarea acestor angajamente va fi efectuată individual, în cadrul studiului de fundamentare, și va fi supusă avizului Ministerului Finanțelor, în conformitate cu procedurile de evaluare a impactului fiscal-bugetar.

Astfel, proiectul asigură un mecanism transparent și previzibil pentru evaluarea riscurilor financiare, evitând angajamente necontrolate și contribuind la gestionarea responsabilă a resurselor publice.

4.3. Impactul asupra sectorului privat

Proiectul de lege creează un cadru juridic mai previzibil și mai sigur pentru investitori, facilitând participarea acestora la proiectele de parteneriat public-privat și contribuind la atragerea capitalului privat în realizarea proiectelor de interes public.

În special, proiectul asigură:

- reguli clare privind atribuirea contractelor de parteneriat public-privat;
- definirea responsabilităților și obligațiilor părților contractante;
- stabilirea mecanismelor de repartizare a riscurilor între sectorul public și sectorul privat;
- asigurarea stabilității și predictibilității contractuale pe durata implementării proiectelor.

Astfel, proiectul contribuie la creșterea încrederii investitorilor și la dezvoltarea unui mediu de afaceri stabil și competitiv, favorabil implementării eficiente a proiectelor de parteneriat public-privat.

4.4. Impactul social

Implementarea prezentei legi nu este anticipată să genereze efecte negative asupra populației.

În același timp, aplicarea mecanismului parteneriatului public-privat poate contribui la dezvoltarea infrastructurii publice și la îmbunătățirea calității și accesibilității serviciilor publice, prin atragerea de investiții private în proiecte de interes public.

Prin crearea unui cadru legal clar și previzibil pentru proiectele PPP, legea va facilita realizarea proiectelor de infrastructură și servicii publice, ceea ce poate avea efecte pozitive asupra bunăstării și calității vieții cetățenilor.

4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal

Nu este aplicabil.

4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen

Nu este aplicabil.

4.5. Impactul asupra mediului

Implementarea prezentei legi nu este anticipată să genereze un impact direct asupra mediului.

Totodată, fiecare proiect de parteneriat public-privat va fi evaluat individual din perspectiva mediului, în conformitate cu legislația națională aplicabilă protecției mediului și standardele relevante, înainte de inițierea și implementarea acestuia.

4.6. Alte impacturi și informații relevante
Implementarea prezentei legi poate genera efecte pozitive suplimentare asupra dezvoltării economice și sociale la nivel regional. Proiectul poate contribui la: - dezvoltarea infrastructurii regionale și îmbunătățirea accesului la servicii publice; - stimularea investițiilor private prin crearea unui cadru juridic clar și predictibil pentru participarea în proiectele de parteneriat public-privat; - creșterea eficienței utilizării resurselor publice și promovarea bunelor practici în derularea proiectelor de interes public.
5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE
5.1. Măsuri normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională
Proiectul este compatibil cu legislația UE, fiind aliniat principiilor Directivelor UE privind achizițiile publice și concesiunile. Nu transpune direct un act juridic UE, dar creează cadrul necesar aplicării acestora.
5.2. Măsuri normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației 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, pe pagina web a ministerului și pe portalul guvernamental particip.gov.md https://particip.gov.md/ro/document/stages/*/15794 . Ulterior, după înregistrarea la Cancelaria de Stat, proiectul va fi transmis spre avizare autorităților implicate.
7. Concluziile expertizelor
În conformitate cu prevederile art. 36 și art. 37 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative proiectul de lege urmează a fi supus expertizei juridice și expertizei anticorupție, efectuate de către Ministerul Justiției și respectiv, Centrul Național Anticorupție.
8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent
Adoptarea proiectului implică abrogarea Legii nr.179/2008 cu privire la parteneriatul public-privat și ajustarea actelor normative subsecvente.
9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ
Pentru implementarea prezentei legi va fi necesară modificarea și aprobarea actelor normative subordonate, inclusiv a regulamentelor privind pregătirea și realizarea proiectelor de parteneriat public-privat.

Secretar de stat

Oleg BIVOL