



DIANA ENACHI  
VIOREL CHIVRIGA

# Achizițiile publice în Republica Moldova - probleme, reglementări noi și reforme așteptate



**Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”** este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și pro-europene.

**Promo - LEX**

Promovarea democrației și a drepturilor omului

**Organizația Obștească Promo-LEX** este un ONG public, ce urmărește principiile democrației participative, monitorizează și identifică cazurile de încălcare a drepturilor omului în Moldova, Promo-LEX este una dintre cele mai importante organizații de monitorizare a reformelor judiciare și conduce astăzi platforma ONG-urilor din Moldova ale Forumului Parteneriatului Estic. Web: [www.promolex.md](http://www.promolex.md)



**Congresul autorităților locale și regionale din Moldova (CALM)** este cea mai mare și cea mai reprezentativă asociație a autorităților locale și regionale din țara noastră. Acesta oferă consultanță juridică, fiscală, și tehnică în scopul susținerii autonomiei fiscale locale și a descentralizării. CALM reprezintă 700 de autorități publice locale, în calitate de membri cu drepturi depline din cele 898 existente în Moldova. Web: [www.calm.md](http://www.calm.md)

*Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorului acestui Studiu trebuie să conțină referință la IDIS „Viitorul”.*

Pentru mai multe informații asupra acestei publicații ori asupra abonamentului de recepționare a publicațiilor editate de către IDIS, vă rugăm să contactați IDIS „Viitorul”.

**ADRESA DE CONTACT:**

Chișinău, Iacob Hîncu 10/1, 2004, Republica Moldova

Telefon: (373-22) 21 09 32

Fax: (373-22) 24 57 14

[www.viitorul.org](http://www.viitorul.org)

---

*Această publicație este realizată de IDIS “Viitorul” cu suportul Fundației EstEuropene, din resursele acordate de Guvernul Suediei și de Ministerul Afacerilor Externe al Danemarcei/DANIDA. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Fundației EstEuropene, Guvernului Suediei, sau al Ministerului Afacerilor Externe al Danemarcei/DANIDA.*



# Cuprins

Abrevieri .....	6
Sumar executiv .....	7
Necesitatea ajustării cadrului legislativ în materie de achiziții publice .....	9
Principalele modificări legislative în domeniul achizițiilor publice .....	12
Transparența, publicitatea și conflictul de interese .....	18
Cadrul normativ secundar .....	21
Concluzii și recomandări .....	23

## Abrevieri

<b>AAP</b>	Agenția Achiziții Publice
<b>ASC</b>	Agenția pentru Soluționarea Contestațiilor
<b>BAP</b>	Buletinul Achizițiilor Publice
<b>BERD</b>	Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare
<b>COPF</b>	cererea ofertelor de prețuri fără publicare
<b>DCFTA</b>	Deep and Comprehensive Free Trade Agreement
<b>OMC</b>	Organizația Mondială a Comerțului
<b>UNDP</b>	Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD)
<b>SEAP</b>	Sistemul Electronic de Achiziții Publice

## Sumar executiv

Achizițiile publice în Republica Moldova joacă un rol tot mai important în economie. Valoarea contractelor de achiziții publice înregistrate de AAP în anul 2014 a însumat 11538,4 mil. lei, ce constituie circa 10,3% din Produsul Intern Brut (111757 mil. lei)<sup>1</sup>. În Uniunea Europeană, în fiecare an, peste 250 000 de autorități publice din UE cheltuiesc aproximativ 14% din PIB pentru a achiziționa servicii, lucrări sau bunuri. Conform unui raport prezentat de IPP București, peste 19 miliarde de Euro cheltuite în România în doi ani - 2009 și 2010, prin proceduri de atribuire făcute prin platforma electronică de achiziții publice (adică o sumă echivalentă cu toată alocarea financiară din bani europeni pentru șapte ani acordată statului vecin) - justifică interesul societății civile pentru asigurarea transparenței mecanismelor folosite în atribuirea contractelor din bani publici. Mai mult decât atât, deși la o primă vedere suma ar putea părea impresionantă, realitatea arată că statele membre ale Uniunii Europene cheltuiesc, în medie, cam 18,3% din PIB pe contracte de achiziții publice anual: aplicând această formulă de calcul la situația din România, constatăm că suma de 19 miliarde rulată în doi ani prin SEAP nu reprezintă decât puțin peste 40% din volumul total al achizițiilor publice făcute de autoritățile contractante în toată această perioadă, fapt care arată că cea mai mare parte a acestor achiziții se derulează în afara SEAP, fără o posibilitate de monitorizare<sup>2</sup>.

Și sistemul național de achiziții publice din R. Moldova se confruntă cu o serie de probleme ce vizează atât gradul scăzut de transparență și competitivitate pe piața achizițiilor, cât și un nivel redus de conformitate a cadrului legal și cadrului instituțional. În Raportul auditului performanței sistemului de achiziții publice realizat în anul 2015 de Curtea de Conturi, se menționează că modul în care autoritățile contractante efectuează achizițiile publice determină, în mare parte, eficiența gestionării banilor publici utilizați pentru realizarea obiectivelor instituționale. De aceea, eventualele pierderi din achizițiile publice afectează dezvoltarea infrastructurii și a serviciilor publice, concomitent ducând și la deteriorarea mediului de afaceri și la afectarea calității vieții cetățenilor. Mai mult decât atât, achizițiile publice reprezintă un domeniu favorabil pentru fraudă și abuz, care, prin efectele multiple și complexe ale acestora, erodează statul pe toate dimensiunile, în special, relațiile sociale, administrative și juridice din societate. Astfel, atingerea unei performanțe înalte în achizițiile publice poate fi asigurată prin îmbunătățirea cadrului de reglementare, supraveghere și control al achizițiilor publice.

Prin semnarea, în 2014, a Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană și crearea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător UE-Moldova, R. Moldova și-a asumat o serie de angajamente

<sup>1</sup> Hotărârea Curții de Conturi nr. 37 din 01.10.2015 cu privire la Raportul auditului performanței sistemului de achiziții publice. Monitorul Oficial nr. 306-310/34 din 13.11.2015.

<sup>2</sup> Transparența, Eficacitatea și Credibilitatea procesului de achiziții publice - analiză la nivelul anilor 2009 și 2010 . IPP București, 2012.

ce vizează inclusiv și reformarea sistemului național de achiziții publice. R. Moldova are obligația de a depune eforturi susținute pe trei direcții: armonizare treptată a legislației în domeniul achizițiilor publice cu aquis-ul comunitar; reforma instituțională în domeniul achizițiilor publice, și crearea unui sistem eficace a căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice.

În 2015, R. Moldova a aderat la Acordul Organizației Mondiale a Comerțului (OMC) privind Achizițiile Publice după circa șapte ani de negocieri. Acordul respectiv stabilește cadrul legal al drepturilor și obligațiile părților în ceea ce privește legislația, procedurile și practicile utilizate în domeniul achizițiilor publice.

Tot în anul 2015, a fost aprobată o nouă lege a achizițiilor publice, care a intrat în vigoare în luna mai a anului curent. Legea vine cu noi reglementări care se referă la principiile de reglementare a relațiilor privind achizițiile publice; modificarea pragurilor și termenelor de depunere și examinare a documentației și contractelor; garanțiile pentru ofertă și de bună execuție; crearea unui nou sistem de soluționare a contestațiilor (ASC); atribuțiile grupului de lucru pe achiziții; criteriile de atribuire a contractului de achiziții publice; acordurile adiționale de majorare a valorii inițiale a contractului de achiziție; transparența, publicitatea și conflictul de interese; regulile de evitare a conflictului de interese etc.

## Necesitatea ajustării cadrului legislativ în materie de achiziții publice

În ultimul raport de evaluare a sistemului național de achiziții, realizat de Banca Mondială în 2010<sup>3</sup>, sunt elucidate câteva aspecte ale cadrului legal care trebuie îmbunătățite, printre care: lipsa unor criterii clare de evaluare a prețului și calității în selectarea ofertelor de către autoritățile contractante, lipsa unor instrucțiuni clare despre cum ar trebui autoritățile contractante să includă măsuri de prevenire a fraudelor și corupției în documentele de licitație, lipsa unor prevederi care să definească conflictul de interese și reguli de evitare a acestuia, inexistența unor prevederi care să vizeze participarea întreprinderilor de stat (cu capital majoritar de stat) la procedurile de achiziție publică, conflictul care ar putea apărea în atribuțiile AAP, care, pe de o parte, înregistrează rezultatele procedurilor de achiziție publică iar, pe de altă parte, are competențe în soluționarea litigiilor în domeniul achizițiilor publice.

Prin semnarea, în 2014, a Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană și crearea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător UE-Moldova (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement – DCFTA*), R. Moldova și-a asumat o serie de angajamente ce vizează inclusiv și reformarea sistemului național de achiziții publice. În primul rând, acestea se referă la deschiderea reciprocă și graduală a piețelor de achiziții ale R. Moldova, pe de o parte și UE, pe de altă parte. În rândul doi, R. Moldova are obligația de a depune eforturi susținute pe trei direcții: (1) armonizare treptată a legislației în domeniul achizițiilor publice cu aquis-ul comunitar (2) reforma instituțională în domeniul achizițiilor publice, (3) crearea unui sistem eficace a căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice.

Acordul de Asociere reglementează domeniul achizițiilor publice în titlul V al capitolului 8, intitulat *”Achiziții publice”*, care stabilește standardele de bază în atribuirea contractelor de achiziție. Astfel, toate contractele se atribuie prin intermediul unor proceduri transparente și imparțiale care previn practicile de corupție. Imparțialitatea este asigurată prin descrierea nediscriminatorie a obiectului contractului, prin accesul egal al tuturor operatorilor economici, prin oferirea unor termene adecvate pentru aplicarea ofertelor și printr-o abordare transparentă și obiectivă.

În septembrie 2015, R. Moldova a încheiat cu succes procesul de aderare la Acordul Organizației Mondiale a Comerțului (OMC) privind Achizițiile Publice după circa 7 ani de negocieri. Acordul respectiv stabilește cadrul legal al drepturilor și obligațiile părților în ceea ce privește legislația,

<sup>3</sup> <http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/06/14197247/moldova-country-procurement-assessment-report-cpar>

procedurile și practicile utilizate în domeniul achizițiilor publice. Cadrul acordului se axează în principal pe aplicarea unui tratament nediscriminatoriu tuturor ofertanților, prin respectarea atât a tratamentului național, cât și a clauzei națiunii celei mai favorizate. Un accent deosebit este pus pe asigurarea transparenței la toate etapele procesului de achiziții publice.

Procesul de armonizare a legislației naționale în domeniul achizițiilor publice a demarat în 2014 prin elaborarea unui proiect de modificare a legislației privind achizițiile publice, în scopul transpunerii directivelor europene în materie de achiziții publice, și anume:

- *Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii.*
- *Directiva 89/665 a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac fata de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări.*

Este cazul să menționăm că ambele directive europene au fost abrogate în anul 2014. Noul pachet legislativ de modernizare a normelor europene privind achizițiile publice a fost publicat în Jurnalul Oficial al UE nr. L94 din 28 martie 2014. Pachetul este compus din 3 directive, aprobate de Parlamentul European și Consiliu la 26 februarie 2014:

- Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune.
- Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE.
- Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE.

În Republica Moldova, noua lege privind achizițiile publice (nr. 131) a fost aprobată la data de 3 iulie, 2015 și a fost publicată în Monitorul Oficial pe 31 iulie 2015, urmând să intre în vigoare 9 luni mai târziu, adică la 1 mai curent. Unele prevederi, printre care publicarea anunțului de intenție, anunțului de participare, anunțului de atribuire în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, vor intra în vigoare la data de 31 decembrie 2020. Adoptarea unui nou cadru legislativ prin transpunerea directivelor europene, oferă autorităților publice din R. Moldova oportunitatea introducerii de noi concepte și abordări în domeniul achizițiilor publice și anume:

- ◆ utilizarea fondurilor publice în mod eficient, prin generarea valorii pentru bani (*value for money*) de către sistemul de achiziții, în detrimentul alegerii celui mai mic preț. Responsabilitatea de bază a autorităților publice în acest sens este alegerea celei mai bune oferte din punct de vedere tehnico-economic, care generează valoare economică autentică, nu doar executarea unei cheltuieli în limita bugetului planificat, așa cum se întâmplă în prezent.
- ◆ Focusarea pe proces și nu pe procedura în sine care, deși este importantă, totuși politica statului în domeniu trebuie să fie orientată către realizarea unor achiziții eficiente din perspectiva cetățenilor, în calitate de beneficiari direcți ai serviciilor și investițiilor publice. Or, obiectivul central al realizării unui proiect de investiții îl reprezintă creșterea calității standardului de viață al cetățenilor dintr-o comunitate.



- ◆ O legislație coerentă și simplă de aplicat, în detrimentul supra-reglementării care nu face decât să îngreuneze activitatea autorităților contractante prin diverse proceduri extrem de birocratice acoperite de hârtii, chiar dacă, de facto, produsul, serviciul sau lucrarea executată nu reflectă o necesitate a autorității contractante și mai ales, a cetățenilor comunității respective.

## Principalele modificări legislative în domeniul achizițiilor publice

### Modificarea pragurilor și termenelor de depunere și examinare a documentației și contractelor

Prin noua lege au fost majorate pragurile pentru realizarea contractelor de achiziții publice de bunuri, servicii și lucrări, care s-a realizat în scopul transpunerii standardelor europene. Raționamentul realizării modificărilor date stă în necesitatea eficientizării activității autorităților contractante, care trebuie să se concentreze pe utilizarea eficientă a banilor publici și satisfacerea unor necesități reale, decât pe proceduri birocratice și hârtii, fie și pentru o achiziție foarte mică.

Astfel, pragurile pentru aplicarea noii legi privind achizițiile publice s-au dublat, după cum urmează:

- pentru contractele de achiziții de bunuri și servicii de la 40.000 lei la **80.000 lei**,
- pentru contractele de achiziții de lucrări de la 50.000 lei la **100.000 lei**.

Respectiv, contractele de achiziție publică a căror valoare estimată, fără TVA, nu depășește pragurile menționate, sunt reglementate de Regulamentul achizițiilor publice de valoare mică, aprobat de Guvern.

Pentru comparație, în România, autoritățile contractante au dreptul de a achiziționa direct produse, servicii sau lucrări în cazul când valoarea estimată a achiziției este mai mică de:

- 132.519 RON (circa 30.000 EURO) pentru contractele de produse și servicii, și
- 441.730 RON (circa 100.000 EURO) pentru contractele de lucrări.

Aceste praguri au fost majorate și la atribuirea contractelor de achiziție prin cererea ofertelor de prețuri, cu publicare și fără. Astfel, autoritatea contractantă poate atribui contracte de achiziție publică prin **cererea ofertelor de prețuri fără publicare (COPF)**, atunci când valoarea estimativă a achiziției este mai mică sau egală cu:

- 150.000 lei – pentru bunuri și servicii (*anterior – 50.000 lei*), și
- 200.000 lei – pentru lucrări (*anterior – 100.000 lei*)

Autoritatea contractantă va atribui contracte de achiziție publică prin **cererea ofertelor de prețuri** cu publicare obligatorie (COP) în Buletinul Achizițiilor Publice (BAP) pentru contractele a căror valoare estimativă a achiziției nu depășește:

- 400.000 lei – pentru bunuri și servicii (*anterior - 200.000 lei*), și
- 1.500.000 lei – pentru lucrări (*anterior - 1.000.000 lei*)

Este important de a menționa că la anunțarea în Buletinul Achizițiilor Publice (BAP) a procedurilor de achiziții publice prin **cererea ofertelor de prețuri (COP)**, autoritățile contractante (cu excepția celor care desfășoară procedurile de achiziții publice prin SIA Registrul de Stat al Achizițiilor Publice) vor utiliza **modelul Anunțului de participare** plasat pe pagina web a Agenției la rubrica **Modele de documente**. La anunțarea procedurilor de achiziție prin **COP** autoritățile contractante (cu excepția celor care desfășoară procedurile de achiziții publice prin SIA Registrul de Stat al Achizițiilor Publice) urmează să prezinte anunțul de participare:

- **pe suport de hârtie** (la ghișeul unic al AAP sau prin fax).
- **și obligatoriu în format electronic**. Neprezentarea anunțului de participare în format electronic va face imposibilă publicarea acestuia în BAP<sup>4</sup>.

În legea veche<sup>5</sup> termenele de depunere a ofertelor erau foarte restrânse (cel puțin 3 zile - pentru bunuri și cel puțin 10 zile – pentru servicii și lucrări), ceea ce reprezenta adesea o barieră pentru accesul la procedurile de achiziție publică a operatorilor economici cu mai puțină experiență de participare la tendere și pregătire a unor oferte corespunzătoare cerințelor, care au existat. Este necesar de menționat că, Acordul de Asociere prevede ca termenele pentru exprimarea interesului și pentru depunerea ofertelor trebuie să fie suficient de lungi pentru a permite operatorilor economici să realizeze o evaluare pertinentă a caietului de sarcini și pentru pregătirea ofertei corespunzătoare.

Astfel, în cazul procedurii de cerere a ofertelor de prețuri termenul de depunere a ofertelor va fi de cel puțin **7 zile pentru bunuri** și cel puțin **12 zile pentru lucrări și servicii**, de la data publicării sau transmiterii anunțului/invitației de participare.

La proceduri precum licitația deschisă, licitația restrânsă, concursul de soluții, dialogul competitiv este stabilit un termen de cel puțin **20 de zile** pentru depunerea proiectelor din data publicării anunțului de participare. Autoritatea contractantă va stabili data-limită astfel încât operatorii economici să beneficieze de un interval rezonabil pentru elaborarea acestora.

### **Modificări de prevederi ce vizează garanțiile pentru ofertă și de bună execuție**

Modificări au fost operate și în ceea ce privește depunerea garanțiilor pentru ofertă care se depune odată cu oferta de către operatorul economic. Astfel, autoritățile contractante sunt în drept să nu solicite ofertanților garanție pentru ofertă la achizițiile publice de:

- bunuri și servicii cu o valoare estimată mai mică de **400.000 lei, și**
- lucrări cu o valoare estimată mai mică de **1.500.000 lei**

Considerăm că mărirea pragurilor pentru reținerea garanției și reducerea quantumului garanției pentru ofertă de la maximum 3% la cel mult 2% din valoarea ofertei constituie un stimulent pentru accesul mai larg a întreprinderilor micro, mici și mijlocii la procedurile de achiziție publică. Pentru comparație, menționăm că același quantum de 2% se aplică și în România.

O altă componentă importantă în procesul de achiziție publică la care au fost operate modificări este și *garanția de bună execuție*, cerințele, forma și quantumul căreia este stabilită și indicată de către autoritatea contractantă în documentația de atribuire.

<sup>4</sup> <http://tender.gov.md/ro/content/comunicat-privind-publicarea-anun%C8%9Burilor-de-participare-la-procedurile-de-achizi%C8%9Bii-0>

<sup>5</sup> Legea nr. 96-XVI din 13.04.2007 privind achizițiile publice. Monitorul Oficial nr. 107-111/470 din 27.07.2007.

În acest sens, pentru contractele de achiziții de bunuri și servicii cu o valoare estimativă mai mică de 400.000 lei (*anterior – 200.000 lei*) și de lucrări – 1.500.000 lei (*anterior – 1.000.000 lei*), autoritatea contractantă este în drept să nu solicite ofertanților garanția de bună execuție. Însă, dacă autoritatea contractantă cere o astfel de garanție, ofertanții sunt obligați s-o depună. În ceea ce privește cuantumul garanției de bună execuție a contractului, acesta a rămas același și nu poate depăși 15% din valoarea de deviz a contractului de achiziții publice.

Noua lege conține și prevederi mai clare privind termenele pentru încheierea contractelor de achiziție publică, ceea ce va optimiza implementarea proiectelor de investiție publică.

Astfel, contractele de achiziții publice pot fi încheiate numai după împlinirea termenelor de așteptare, după cum urmează:

1. **6 zile** de la data transmiterii comunicării privind rezultatul aplicării procedurii de atribuire – în cazul în care valoarea estimate a contractului respectiv este mai mică decât pragurile:
  - contractele de achiziții publice de bunuri și servicii – 2 300 000 de lei;
  - pentru contractele de achiziții publice de lucrări – 90 000 000 de lei;
2. **11 zile** de la data transmiterii comunicării privind rezultatul aplicării procedurii de atribuire – în cazul în care valoarea estimată a contractului respectiv este egală cu sau mai mare decât pragurile menționate anterior.

În scopul optimizării activității autorităților contractante și efectuării achizițiilor publice în general, a fost micșorat termenul de examinare și înregistrare a documentației de atribuire de către Agenția Achiziții Publice, de la 15 zile la 7 zile. Și în privința termenului de examinare și înregistrare a contractelor încheiate în urma procedurilor de achiziție publică la Agenție, de la 15 zile la 10 zile.

### Un nou sistem de soluționare a contestațiilor

La recomandarea experților europeni și internaționali, noua Lege privind achizițiile publice prevede instituirea unui nou organ al administrației publice de specialitate, și anume Agenția Națională de Soluționare a Contestațiilor, care este competentă să soluționeze contestațiile cu privire la procedurile de achiziție publică. Acest nou organ de specialitate urma să fie o autoritate administrativă în subordinea Ministerului Finanțelor, care soluționează contestațiile formulate în cadrul procedurilor de achiziție publică. Însă, printr-un proiect de modificare a legii (publicat spre consultare de către Ministerul Finanțelor pe 21 martie 2016), în scopul implementării prevederilor art. 270, titlul V, capitolul 8 „Achiziții Publice” al Acordului de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova, această agenție urmează a fi creată de către Parlament, dispunând de independență organizațională, funcțională, operațională și financiară.

Pentru asigurarea unei autonomii decizionale depline, deciziile Agenției pentru Soluționarea Contestațiilor vor putea fi contestate doar în instanțele de judecată.

În plus, prin proiectul de lege respectiv, s-a propus ca nu doar operatorii economici care participă la procedurile de achiziție să aibă dreptul la contestație, dar orice persoană poate să conteste actul autorității contractante care l-a prejudiciat sau ar putea să-i cauzeze prejudicii.

Privitor la transparența în adoptarea deciziilor în procesul de examinare a contestațiilor, Agenția va organiza ședințe de examinare publică a contestațiilor, cu publicarea prealabilă a unui anunț în acest sens, astfel încât orice persoană să poată participa la aceste ședințe. De fapt, ședințele publice de examinare a contestațiilor au fost deja inițiate și sunt organizate de către Agenția Achiziții Publice în februarie curent<sup>6</sup>, până la punerea în funcțiune a Agenției pentru Soluționarea Contestațiilor. Asigurarea transparenței procesului decizional în soluționarea contestațiilor este un angajament al R. Moldova asumat prin semnarea Acordului de Asociere cu UE.

Menționăm că, conform aceluiași proiect de lege, Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor va intra în funcțiune la 1 septembrie, 2016, până atunci funcționalitatea procesului de soluționarea contestațiilor va fi asigurată de AAP.

### **Prevederi ce vizează atribuțiile grupului de lucru pe achiziții**

O noutate legislativă care trebuie menționată și este apreciată pozitiv vizează componența grupului de lucru pe achiziții. Astfel, autoritățile contractante au **obligatia** de a include în componența grupului de lucru reprezentanți ai societății civile, dacă aceștia depun o cerere scrisă în acest sens cu două zile până la data-limită de depunere a ofertelor. Reprezentanții societății civile au drept de vot consultativ sau drept de opinie separată, care va fi expusă în actul deliberativ al grupului de lucru. Deși aceștia nu pot constitui mai mult de o treime din componența totală a grupului, autoritatea contractantă are dreptul de a decide dacă va respecta această prevedere sau nu. Aceasta se apreciază pozitiv pentru că, în cazul în care într-o autoritate vor fi multe astfel de cereri, pentru a nu îngrădi dreptul oricărui reprezentant al societății civile de a participa la o procedură de achiziții, autoritatea poate decide să accepte includerea mai multor astfel de reprezentanți în grupul de lucru. Includerea reprezentanților societății civile în componența grupului de lucru pe achiziții se va realiza pentru fiecare procedură de achiziție în parte, iar înregistrarea cererilor parvenite și informarea tuturor solicitanților este obligatorie. În cazul în care sunt depuse mai multe cereri decât numărul admis în raport cu numărul de membri cu vot deliberativ, grupul de lucru va desemna solicitanții prin tragere la sorți.

Introducerea acestei prevederi va fi încuraja mai mult implicarea societății civile, în special la nivel local, în procesul de achiziții publice, ceea ce va contribui atât la creșterea nivelului de transparență, cât și la creșterea gradului de responsabilizare a autorităților publice în procesul de luare a deciziilor în domeniul achizițiilor publice.

Un alt element inovativ inclus în noua lege, care vine să soluționeze problema lipsei monitorizării executării contractelor de achiziție de către autoritatea contractantă prin intermediul grupului de lucru, este completarea listei de atribuții ale grupului de lucru cu *"monitorizarea contractelor de achiziție"*. Una dintre slăbiciunile sistemului de achiziții publice în țările din Europa de Est, inclusiv R. Moldova constă în faptul că autoritățile contractante nu dispun, de obicei, de sisteme de monitorizare pentru contractele de achiziții publice în vigoare, iar auditul nu este efectuat în mod regulat<sup>7</sup>.

Mai mult ca atât, conform unui raport al BERD, R. Moldova înregistrează un grad mediu de conformitate (69%) cu cele mai bune practici europene, iar cele mai mari deficiențe vizează

<sup>6</sup> <http://tender.gov.md/ro/content/comunicat-privind-desf%C4%83%C8%99urarea-%C8%99edin%C8%99Belor-de-examinare-public%C4%83-contesta%C8%99Biilor>

<sup>7</sup> <http://www.viitorul.org/newsview.php?l=ro&id=4427&idc=132>

gestionarea contractelor de către autoritățile contractante și monitorizarea respectării prevederilor contractuale de către agenții economici câștigători. Acestea sunt o parte din concluziile Raportului EBRD din 2011 (Public Procurement Assessment. Review of laws and practice in the EBRD region)<sup>8</sup>.

Deficiențe mari în ceea ce privește monitorizarea achizițiilor au fost constatate și de către Curtea de Conturi în Raportul auditului performanței sistemului de achiziții publice, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr. 37 din 1 octombrie 2015), care a supus auditului 12 autorități contractante (autorități publice centrale)<sup>9</sup>. În Raport se menționează că nici una dintre cele 12 autorități contractante supuse auditului nu a implementat proceduri eficiente de monitorizare conformă a procesului de achiziții publice.

Conform regulamentului modificat privind activitatea grupului de lucru pentru achiziții (aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 667 din 27 mai 2016)<sup>10</sup>, grupul de lucru va asigura monitorizarea executării contractelor de achiziție publică, întocmind rapoarte în acest sens trimestrial/semestrial și anual. Rapoartele respective, vor include în mod obligatoriu informații cu privire la etapa de executare a obligațiilor contractuale, cauzele neexecutării, reclamațiile înaintate și sancțiunile aplicate, mențiuni cu privire la calitatea executării contractului etc. Acestea vor fi plasate pe pagina web a autorității contractante, iar în lipsa acesteia pe pagina oficială a autorității centrale căreia i se subordonează sau a autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea.

Totuși, această specificare a responsabilității de monitorizare a contractelor de achiziție de către grupul de lucru nu este însoțită de un mecanism clar de realizare a monitorizării, mai ales, în condițiile în care autoritățile publice locale susțin că se confruntă cu lipsa specialiștilor în achiziții publice.

### **Criteriile de atribuire a contractului de achiziții publice**

Actualmente, abordarea utilizată în marea majoritate a cazurilor este cea prin care contractul de achiziție se atribuie ofertantului care a oferit cel mai scăzut preț. Aceasta înseamnă că se creează ”condiții” prin care sunt achiziționate produse de o calitate foarte slabă al căror punct forte este de cele mai multe ori și unicul – prețul. În plus, calitatea foarte slabă a acestora creează ulterior un șir de probleme, inclusiv fiabilitate scăzută, costuri de întreținere ridicate, necesitatea de reparații frecvente sau chiar înlocuirea acestora înainte de termen, ceea ce implică noi costuri pentru bugetul autorității.

În cadrul atelierelor de lucru desfășurate recent de experții IDIS ”Viitorul”<sup>11</sup>, tot mai mulți actori implicați în sistemul de achiziții pun problema calității slabe a produselor și lucrărilor din cauză că sunt desemnate câștigătoare ofertele cu prețul cel mic. Iar atunci când optează pentru o ofertă mai avantajoasă din punct de vedere al raportului calitate-preț, contractul nu este acceptat spre înregistrare de către AAP.

Această abordare se schimbă odată cu intrarea în vigoare a noii legi, fapt ce va permite autorităților contractante să decidă asupra criteriului de atribuire a contractelor. Astfel, criteriul de atribuire a contractului de achiziție poate fi:

<sup>8</sup> <http://www.ebrd.com/downloads/legal/procurement/ppreport.pdf>

<sup>9</sup> Hotărârea Curții de Conturi nr. 37 din 01.10.2015 cu privire la Raportul auditului performanței sistemului de achiziții publice. Monitorul Oficial nr. 306-310/34 din 13.11.2015.

<sup>10</sup> <http://tender.gov.md/sites/default/files/re35b31.pdf>

<sup>11</sup> <http://viitorul.org/newsview.php?l=ro&idc=132&id=5165&t=/STIRI-EVENIMENTE-IDIS/Agentii-economici-si-autoritatile-publice-locale-isi-doresc-un-sistem-electronic-de-achizitii-publice>

- a) **fie oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere tehnico-economic;**
- b) **fie prețul cel mai scăzut.**

Mai mult ca atât, autoritățile contractate vor trebui obligatoriu să precizeze în anunțul de participare criteriul de atribuire, ceea ce va contribui la evitarea unor explicații ulterioare din partea participanților la procedura de atribuire.

Atunci când au loc licitații cu selectarea prețului cel mai scăzut, este afectată nu doar calitatea investiției publice, dar apar, în consecință și alte probleme ce vizează atât aspectele sociale, cât și cele legate de fiscalitate. Agenții economici care câștigă oferind prețuri mici, ulterior încurajează angajările și munca neformală, oferă salarii foarte mici sau aplica practica vicioasă de achitare a salariilor ”în plic” și, implicit, eschivarea de la plata unor taxe și impozite.

### **Acordurile adiționale de majorare a valorii inițiale a contractului de achiziție**

În R. Moldova, există mai multe evidențe care arată că, acordurile adiționale sunt utilizate în calitate de ”instrument” pentru creșterea nejustificată a prețului inițial al contractului. Spre exemplu, aceasta poate fi în cazul în care un agent economic propune inițial un preț foarte mic pentru a câștiga contractul și, ulterior, la puțin timp după semnarea contractului, vine cu solicitarea de majorare a valorii contractului. În legea veche, limita pentru astfel de acorduri era stabilită la 30%. Astfel, valoarea cumulată a contractelor atribuite pentru lucrări sau servicii suplimentare nu putea fi mai mare de 30% din valoarea contractului inițial. Chiar și în aceste condiții destul de permissive, au fost elucidate cazuri de încălcare a acestor prevederi<sup>12</sup>, prin admiterea de către grupul de lucru și AAP a unor acorduri adiționale prin care valoarea contractelor a fost majorată cu 100%.

Noul cadru legislativ și normativ a venit cu modificări în sensul reducerii acestei limite, de la 30% la 15%. Respectiv, autoritatea contractantă va efectua achiziții prin negocierea fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare, dacă lucrările sau serviciile suplimentare respective, chiar dacă pot fi separate de obiectul contractului inițial, sînt strict necesare pentru finalizarea acestuia. În cazul respectiv, valoarea cumulată a contractelor atribuite pentru lucrări sau servicii suplimentare nu trebuie să fie mai mare de 15% din valoarea contractului inițial.

Mai mult ca atât, autoritatea contractantă va putea achiziționa suplimentar bunuri, cu condiția respectării prețului inițial stabilit, cerințelor față de calitatea acestuia, altor cerințe prestabilite în contractul inițial, iar valoarea bunurilor contractate suplimentar nu va putea depăși 15% din valoarea bunurilor contractate inițial sau soldului rămas după micșorarea anterioară a valorii bunurilor contractate.

Considerăm, că modificările respective vor contribui la raționalizarea utilizării acordurilor adiționale de majorare (doar în cazurile de strictă necesitate pentru finalizarea contractului). Astfel, va fi evitată, cel puțin parțial, creșterea nejustificată a valorii inițiale a contractelor de achiziție și va contribui la responsabilizarea autorităților contractante, asigurând rentabilitatea și eficiența achizițiilor pentru necesitățile acesteia.

<sup>12</sup> <http://www.ccrm.md/hotarireview.php?idh=620&cl=ro>

## Transparența, publicitatea și conflictul de interese

La capitolul publicitate și transparență, noua lege aduce mai multă claritate privitor la informațiile oferite de către autoritățile contractante diferitor categorii de solicitanți. Astfel, autoritatea contractantă are obligația de a informa ofertanții/candidații care au fost respinși sau a căror ofertă sau candidatură nu a fost declarată câștigătoare/acceptată, despre motivele care au stat la baza deciziei respective după cum urmează:

- a) **fiecărui candidat respins** – motivele concrete care au stat la baza deciziei de respingere a candidaturii sale;
- b) **pentru fiecare ofertă respinsă** – motivele concrete care au stat la baza deciziei de respingere, detaliindu-se argumentele în temeiul cărora oferta a fost considerată inacceptabilă și/sau neconformă, îndeosebi elementele ofertei, care nu au corespuns cerințelor de funcționare și performanță prevăzute în caietul de sarcini;
- c) **fiecărui ofertant care a prezentat o ofertă acceptabilă și conformă, prin urmare admisibilă, dar care nu a fost declarată câștigătoare** – caracteristicile și avantajele relative ale ofertei/ofertelor câștigătoare în raport cu oferta sa, numele ofertantului căruia urmează să i se atribue contractul de achiziții publice sau, după caz, numele ofertanților cu care urmează să se încheie un acord-cadru.

O altă noutate constă în faptul că noua lege conține 3 Anexe, iar anexa nr. 3 cuprinde informații care trebuie incluse obligatoriu de către autoritățile contractante în anunțul de intenție, anunțul de participare la procedura de achiziție publică, anunțul simplificat de participare la sistemul dinamic de achiziție și anunțul de atribuire. În acest mod vor fi evitate unele neînțelegeri din partea ofertanților și apariția de solicitări multiple de informații și clarificări în adresa autorității contractante cu privire la criteriile de calificare sau selecție, criteriul de atribuire a contractului, factorii de evaluare a ofertei, etc.

Privitor la accesul liber la informațiile despre achizițiile publice realizate, până la adoptarea actualei legi existau un șir de probleme cu care se confruntau cei care solicitau anumite informații privind anumite contracte de achiziții. Astfel, de cele mai multe ori, la solicitările de informații venite din partea societății civile, ONG-urilor, mass-mediei, în răspunsurile lor, autoritățile contractante invocau protecția secretului comercial al operatorilor economici și, respectiv, nu ofereau date și informații, care ar fi trebuit să fie accesibile oricărui cetățean – în calitate de beneficiar final al achizițiilor și investițiilor publice.



Nici legea nouă, în acest sens, nu a fost îmbunătățită și ajustată prevederilor Acordului de Asociere și practicilor europene, în care transparența și accesul la informații privind achizițiile publice sunt esențiale. Informațiile la care poate avea acces orice persoană se referă strict la:

- ◆ descrierea succintă a bunurilor, lucrărilor și serviciilor pentru care autoritatea contractantă a solicitat oferte și denumirea și datele de contact ale ofertanților;
- ◆ denumirea și datele de contact ale operatorului economic cu care este încheiat contractul de achiziții publice, prețul acestui contract.

Însă, după cum a fost menționat și anterior, legea actuală a achizițiilor va fi modificată și completată, iar proiectul de modificare a legii (care nu a fost încă aprobat), prevede faptul că ”darea de seamă privind procedura de achiziție publică este un document public. Accesul persoanelor la aceste informații poate fi limitat numai în măsura în care aceste informații au fost desemnate ca fiind confidențiale de către ofertanți. Astfel de informații pot include, în special, secrete tehnice sau comerciale și aspecte confidențiale ale ofertelor”. Prin urmare, dacă va fi aprobat proiectul de lege, orice persoană va avea acces nelimitat la orice informație cuprinsă în darea de seamă privind procedura de achiziție publică, care include:

- ◆ descrierea succintă a bunurilor, lucrărilor și serviciilor pentru care autoritatea contractantă a solicitat oferte;
- ◆ expunerea motivelor alegerii procedurii respective de achiziție publică, în cazul aplicării altor proceduri decât licitația deschisă;
- ◆ denumirea și datele de contact ale ofertanților, precum și denumirea și datele de contact ale operatorului economic cu care este încheiat contractul de achiziții publice, prețul acestui contract;
- ◆ datele de calificare ale ofertanților;
- ◆ prețul ofertelor sau temeiul determinării lui, expunerea succintă a altor condiții esențiale ale fiecărei oferte și ale contractului;
- ◆ rezumatul evaluării și comparării ofertelor;
- ◆ decizia respectivă cu argumentele de rigoare, în cazul în care toate ofertele sunt respinse;
- ◆ numele candidaților sau ofertanților respinși și motivele respingerii lor;
- ◆ motivele respingerii, în cazul respingerii ofertei conform prevederilor art. 40;
- ◆ motivele respingerii ofertelor considerate anormal de scăzute;
- ◆ rezumatul demersurilor în care s-au solicitat clarificări privind documentele de preselecție sau documentația de atribuire, rezumatul răspunsurilor la ele, precum și expunerea rezumativă a oricărei modificări operate în aceste documente;

Această prevedere va elimina practic orice limitare a accesului liber la informațiile privind contractele de achiziții, care era posibilă anterior datorită lacunelor legislative care lăsau loc de interpretări, și va asigura un grad sporit de transparență în luarea deciziilor ce vizează atribuirea contractelor de achiziție publică.

### **Reguli de evitare a conflictului de interese**

Deși legea actuală conține un articol separat, intitulat ”reguli de evitare a conflictelor de interese”, acesta, de facto, nu se deosebește prea mult de prevederile legii vechi. Astfel, pe parcursul aplicării procedurii de atribuire a contractului de achiziții publice, autoritatea contractantă are obligația de a lua toate măsurile necesare pentru a evita situațiile de natură să determine apariția unui conflict de interese și/sau manifestarea concurenței neloiale.

Membrul grupului de lucru are obligația de a semna, pe propria răspundere, **o declarație de confidențialitate și imparțialitate**, prin care se angajează să respecte necondiționat prevederile legii și prin care confirmă, totodată, că:

- a) nu este soț/soție, rudă sau afîn, până la gradul al treilea inclusiv, cu una sau mai multe persoane angajate ale ofertantului/ofertanților ori cu unul sau mai mulți fondatori ai acestora;
- b) în ultimii 3 ani, nu a activat în baza contractului individual de muncă sau a altui înscris care demonstrează relațiile de muncă cu unul dintre ofertanți ori nu a făcut parte din consiliul de administrație sau din orice alt organ de conducere sau de administrație al acestora;
- c) nu deține acțiuni sau cote-părți în capitalul social subscris al ofertanților.

Obligația membrului grupului de lucru de a semna aceste declarații era stabilită și în legea veche, dar, nu era respectată întocmai. Au fost elucidate multe cazuri în care membrii grupului de lucru nu respectau această prevedere, ceea ce contribuia la creșterea riscurilor de apariție a conflictelor de interese și, respectiv lipsa asigurării că atribuirea contractelor de achiziție a fost efectuată în mod imparțial și independent. Același raport al Curții de Conturi din 2015, care a analizat conformitatea procedurilor de achiziție a 12 autorități contractante, a constatat că grupurile de lucru ale autorităților contractante nu asigură, în toate cazurile, organizarea achizițiilor conform cadrului legal la elaborarea calitativă a documentelor de licitație, selectarea corespunzătoare a procedurii de achiziție, **semnarea declarațiilor de confidențialitate și imparțialitate**, a proceselor verbale de deschidere și evaluare a ofertelor, evaluarea adecvată a ofertelor, depunerea garanției de bună execuție, încheierea și raportarea contractelor de mică valoare<sup>13</sup>. Astfel, auditul a constatat că în 10 din cele 12 autorități contractante auditate, în 56 de cazuri din 399 verificate, membrii grupului de lucru nu au depus aceste declarații.

Lipsa declarațiilor de confidențialitate și imparțialitate implică creșterea riscului apariției conflictelor de interese și, respectiv, lipsa asigurării că atribuirea contractelor de achiziții a fost efectuată în mod independent și imparțial. În acest sens, considerăm necesară introducerea unor verificări mai riguroase din partea organelor de control și aplicarea sancțiunilor pentru nerespectarea acestor prevederi, atât persoanelor implicate, cât și autorității publice pentru admiterea acestor nereguli. În plus, prevederea *”nu este soț/soție, rudă sau afîn, până la gradul al treilea inclusiv, cu una sau mai multe persoane angajate ale ofertantului/ofertanților ori cu unul sau mai mulți fondatori ai acestora”* este una interpretabilă datorită faptului că nu indică clar cine pot fi persoanele respective. O recomandare în acest sens ar fi trimiterea la Legea privind conflictul de interese, în care este definită noțiunea de ”persoană apropiată” ca fiind soțul (soția), persoanele înrudite prin sânge sau adopție (părinți, copii, frați, surori, bunici, nepoți, unchi, mătuși) și persoanele înrudite prin afinitate (cumnat, cumnată, socru, soacră, ginere, noră).

<sup>13</sup> <http://www.ccrm.md/hotarireview.php?idh=767&cl=ro>

## Cadrul normativ secundar

Cadrul normativ secundar este cel care trebuie să asigure operaționalitatea cadrului legal, venind cu normele de aplicare și detalii operaționale. Odată cu adoptarea noii legi a achizițiilor publice în iulie, 2015, autoritățile au avut la dispoziție nouă luni (până la intrarea în vigoare a legii) pentru adaptarea cadrului normativ secundar la noile prevederi. Deși a fost stabilit un termen destul de rezonabil, actele normative ce reglementează domeniul achizițiilor au fost elaborate și aprobate (o parte dintre acestea) tardiv, iar o altă parte se află încă în proces de elaborare sau în faza de aprobare de către Ministerul Finanțelor.

În prezent sunt aprobate prin hotărâri de Guvern următoarele regulamente și documentații standard:

1. Regulamentul cu privire la achiziția bunurilor și serviciilor prin cererea ofertelor de prețuri<sup>14</sup>.
2. Regulamentul privind achizițiile publice de lucrări<sup>15</sup>.
3. Regulamentul cu privire la achizițiile publice folosind procedura de negociere<sup>16</sup>.
4. Regulamentul cu privire la achizițiile publice de valoare mică<sup>17</sup>.
5. Regulamentul cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții<sup>18</sup>.
6. Documentației standard pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri și servicii<sup>19</sup>.
7. Documentației standard pentru realizarea achizițiilor publice de lucrări<sup>20</sup>.

Alte 5 regulamentele și 2 documentații standard au fost elaborate și urmează a fi aprobate (*publicate pe 26 aprilie 2016 spre avizare și consultare*), după cum urmează:

1. Regulamentul cu privire la modul de întocmire, actualizare și evidență a Listei operatorilor economici calificați.
2. Regulamentul cu privire la modul de planificare a contractelor de achiziție publică.
3. Regulamentul privind organizarea și funcționarea Agenției Achiziții Publice.
4. Regulamentul cu privire la acordul-cadru ca modalitate specială de atribuire a contractului de achiziție publică.
5. Regulamentul cu privire la modul de întocmire și evidență a Listei de interdicție a operatorilor economici.

<sup>14</sup> Hotărârea Guvernului nr. 666 din 27 mai 2016. Monitorul Oficial nr. 150 din 31.05.2016.

<sup>15</sup> Hotărârea Guvernului nr. 669 din 27 mai 2016. Monitorul Oficial nr. 150 din 31.05.2016.

<sup>16</sup> Hotărârea Guvernului nr. 668 din 27 mai 2016. Monitorul Oficial nr. 150 din 31.05.2016.

<sup>17</sup> Hotărârea Guvernului nr. 665 din 27 mai 2016. Monitorul Oficial nr. 150 din 31.05.2016.

<sup>18</sup> Hotărârea Guvernului nr. 667 din 27 mai 2016. Monitorul Oficial nr. 150 din 31.05.2016.

<sup>19</sup> Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 71 din 24 mai 2016 cu privire la aprobarea Documentației standard pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri și servicii. Monitorul Oficial nr. 140-149 din 27.05.2016.

<sup>20</sup> Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 72 din 24 mai 2016 cu privire la aprobarea Documentației standard pentru realizarea achizițiilor publice de lucrări. Monitorul Oficial nr. 140-149 din 27.05.2016.

6. Documentația de pre selecție pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri/servicii și lucrări prin procedura de dialog competitiv.
7. Documentația Standard pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri, servicii și lucrări prin procedura de negociere.

## Concluzii și recomandări

În general, noile prevederi legislative în domeniul achizițiilor aduc mai multă transparență, un acces mai larg la informațiile privind contractele de achiziție, orientare spre principiile de reglementare a relațiilor privind achizițiile publice și urmărirea celui mai bun raport calitate-preț ("value for money"), un rol mai activ al societății civile prin participarea reprezentanților acesteia în calitate de membri ai grupului de lucru pe achiziții și un nou sistem de soluționare a contestațiilor în achiziții.

Totuși, nu este suficient ca legea să fie doar bună, dar și aplicată corespunzător în practică. Această responsabilitate nu aparține doar instituțiilor de reglementare în domeniu, ci tuturor participanților la procedurile de achiziție, inclusiv organele de reglementare, autoritățile contractante, operatorii economici și, desigur, societatea civilă (mass-media, ONG-urile, cetățenii).

O lacună a noii legi, identificată atât de experții în domeniu, cât și în discuțiile cu autoritățile contractate, o reprezintă faptul că întreprinderile publice nu sunt obiect al Legii privind achizițiile publice. Or, asigurarea principiului transparenței procedurilor de achiziție efectuate și eficienței utilizării surselor financiare este o necesitate nu doar pentru întreprinderile publice, dar și pentru entitățile în care statul este fondator sau acționar majoritar.

Deși, în procesul de consultare a noii legi, s-a propus extinderea prevederilor legii asupra întreprinderilor de stat, întreprinderilor municipale și societăților comerciale cu capital majoritar de stat, acestea nu au fost acceptate pe motiv că legea ar fi fost concepută și adaptată pentru a fi exclusiv aplicată domeniului public.

Într-un raport recent elaborat de UNDP și Consiliul Europei, privind evaluarea riscurilor de corupție în sistemul achizițiilor publice <sup>21</sup>, sunt elucidate mai multe cazuri de nereguli, abuz de putere, netransparență și utilizare ineficientă a banilor publici cu implicarea întreprinderilor de stat. Întreprinderile publice, nefiind subiecți ai legii privind achizițiile publice, nu se conformează procedurilor stabilite prin lege, fapt ce duce la netransparență, vulnerabilități la corupție și, implicit, utilizarea ineficientă a banului public. În acest sens, ar fi binevenită includerea întreprinderilor publice în calitate de subiecți ai legii, dat fiind că acestea utilizează bani publici, sau elaborarea unui regulament care ar stabili procedurile aplicate de către întreprinderile publice.

Inițial, un capitol separat în lege se referea la "contractele de concesiuni", dar fiindcă există deja un șir de acte legislative și normative în domeniul concesiunilor (inclusiv Legea Nr. 534 din 13.07.1995

<sup>21</sup> [http://md.one.un.org/content/unct/moldova/ro/home/presscenter/press-releases/pnud-\\_i-consiliul-europei-au-evaluat-riscurile-de-corupie-in-ach.html](http://md.one.un.org/content/unct/moldova/ro/home/presscenter/press-releases/pnud-_i-consiliul-europei-au-evaluat-riscurile-de-corupie-in-ach.html)

cu privire la concesiuni), iar Ministerul Economiei este autoritatea cu competențe în elaborarea documentelor de politici privind concesiunile, s-a evitat dublarea legislativă.

Totuși, legea se aplică formelor de parteneriat public privat neinterzise de lege și contractelor de concesiune de lucrări publice.

Acestea fiind spuse, venim cu câteva recomandări de îmbunătățire atât a legislației în domeniu, cât și a întregului proces de achiziții publice:

- ⇒ **Orientarea spre achiziții publice durabile**, prin achiziționarea bunurilor, serviciilor și lucrărilor conform principiului "value for money" (valoare pentru bani), ceea ce va duce la eficientizarea utilizării fondurilor publice și, implicit a serviciilor și investițiilor publice realizate de către autoritățile publice.
- ⇒ **Limitarea modificărilor contractelor după atribuirea acestora** (prin acorduri adiționale de majorare a termenului, de majorare/micșorare a valorii contractului), ceea ce va responsabiliza mai mult atât agenții economici, cât și autoritățile contractante, care odată ce și-au asumat anumite angajamente și obligații, să fie responsabili să le respecte.
- ⇒ **Creșterea capacităților persoanelor implicate în sistemul de achiziții publice**, prin desfășurarea instruirilor, începând cu planificarea și identificarea necesităților, elaborarea documentației de atribuire, evaluarea ofertelor și finalizând cu monitorizarea executării contractelor.
- ⇒ **Elaborarea unor ghiduri și instrumentare** pentru autoritățile contractante pentru facilitarea înțelegerii și aplicării noilor prevederi legislative și conformarea la noile principii.
- ⇒ **Îmbunătățirea funcțiilor de control** în cadrul autorităților contractante, în special controlul ex-ante în scopul prevenirii conflictelor de interese și altor nereguli. Prin aplicarea eficace a controlului ex-ante se evită o multitudine de probleme și cheltuieli publice suplimentare pe care le implică lichidarea consecințelor în urma constatărilor controlului ex-post.
- ⇒ **Introducerea unei definiții noi, mai extinse, pentru conflictul de interese** (nu doar de relații de rudenie sau de capital).
- ⇒ **Introducerea unor prevederi care ar încuraja accesul IMM-urilor la procedurile de achiziție publică** prin utilizarea regulii de împărțire pe loturi (atunci când este posibil) a contractului de achiziție, fapt ce ar încuraja întreprinderile mici locale să participe la procedurile de achiziții.
- ⇒ **Revizuirea prevederilor ce se referă la sub-contractare**, și anume ca aceasta să fie permisă doar dacă a fost specificată inițial în ofertă, ceea ce va permite autorității contractante să verifice identitatea, eligibilitatea și capacitatea acestora.
- ⇒ **Aplicarea pe larg a licitațiilor electronice**. Prin introducerea sistemului electronic de achiziții publice (e-achiziții) ar fi soluționate atât problemele de țin de accesul limitat la

informația privind contractele de achiziție, netransparența procedurilor, dar și concurența neloială. Concurența limitată este un efect al participării restrânse a agenților economici la procedurile de achiziție, care la rândul său duce la alocarea ineficientă a banilor publici. Există cazuri care arată că un produs este cumpărat de către o autoritate contractantă cu 5 lei, pe când altă autoritate a procurat același produs cu 15 lei sau de 2-3 ori mai scump. Asemenea situații sunt inacceptabile, cu atât mai mult cu cât au fost constatate și în Raportul de Audit al performanței sistemului de achiziții publice, realizat de Curtea de Conturi<sup>22</sup>. Recomandăm realizarea unui transfer de experiență și expertiză din statele UE, în special din Estonia pentru crearea Sistemului Electronic de Achiziții Publice (SEAP).

- ⇒ **Crearea unui sistem de monitorizare a executării conforme a contractelor de achiziții la nivel de fiecare autoritate contractantă**, care să reflecte eficiența ultimei etape a procesului de achiziție (post-achiziției) prin asigurarea respectării indicatorilor de eficiență legală. Accesul la informație nu este sistemic, fiind limitat la etapa de atribuire a contractului. Astfel, se recomandă asigurarea unui acces la informații sistematizate ce se referă la toate etapele de achiziție publică. Spre exemplu, informațiile care ar permite celor interesați să compare prețul la care a fost atribuit un contract cu costul final de execuție al contractului, sau termenul inițial al contractului cu termenul real în care lucrările au fost executate.
- ⇒ **Informarea și stimularea utilizării procedurii de acord-cadru**, în special la nivel local (primăriei) care, având, de obicei bugete limitate, prin implementarea unor proiecte în comun, și-ar eficientiza activitatea și ar spori cantitatea și calitatea serviciilor și investițiilor publice.
- ⇒ Dată fiind importanța domeniului achizițiilor publice în economia națională, se recomandă **elaborarea unei strategii naționale în domeniul achizițiilor**, având drept obiectiv principal eficientizarea cheltuirii banilor publici prin creșterea calității procesului de achiziții și creșterea capacităților administrative. Dezvoltarea unei astfel de strategii este vitală în condițiile în care, actualmente, ne aflăm într-un proces de reformare a sistemului național de achiziții publice.

---

<sup>22</sup> <http://www.ccrm.md/hotarireview.php?idh=767&cl=ro>

