



# **RAPORT DE MONITORIZARE**

## **Planul sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul achizițiilor publice pentru anii 2018–2020**

*(perioada de monitorizare – anul 2018)*

**Autori: Viorel PÂRVAN, Diana ENACHI**

**Chișinău 2019**

# RAPORT DE MONITORIZARE

## Planul sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul achizițiilor publice pentru anii 2018–2020

(perioada de monitorizare – anul 2018)

Autori: **Viorel PÂRVAN, Diana ENACHI**

Acest document a fost elaborat în cadrul proiectului „Cutting edge improvements in the public procurement system in Moldova through inclusiveness, creativity and low abiding practices” / „Îmbunătățiri inovative în sistemul de achiziții publice din Republica Moldova prin incluziune, creativitate și practici de respectare a legislației”. Această publicație a fost finanțată de UE. Responsabilitatea pentru conținutul acestei publicații aparține autorilor și nu reflectă neapărat poziția finanțatorului.



Acest proiect este finanțat de către Uniunea Europeană.  
Delegația Uniunii Europene în Republica Moldova  
Str. Kogălniceanu, 12 MD 2001 Chișinău, Republica Moldova  
Tel: (+37322) 210932 Fax: (+37322) 245714

Comisia Europeană este organul executiv al UE.

„Uniunea Europeană este constituită din 28 state membre care au decis să-și unească treptat know-how-ul, resursele și destinele. Împreună, pe parcursul unei perioade de extindere de 50 de ani, ele au creat o zonă de stabilitate, democrație și dezvoltare durabilă, asigurând diversitatea culturală, toleranța și libertățile individuale. Uniunea Europeană este decisă de a împărtăși realizările și valorile sale cu țările și popoarele de dincolo de frontierele sale.”



Proiectul este implementat de Institutul pentru Dezvoltare și Inițiativă Sociale (IDIS) „Viitorul”

Date de contact:  
MD 2005 Chișinău  
Str. Iacob Hâncu 10/1  
Tel: (+37322) 210932  
Fax: (+37322) 245714



**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 proeuropene. IDIS „Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, care activează pe o serie de domenii legate de: analiză economică, guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor în Republica Moldova.

*Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorului acestei publicații 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 Hâncu 10/1, 2004, Republica Moldova

Telefon: (373-22) 21 09 32

Fax: (373-22) 24 57 14

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

# CUPRINS

<b>Sumar executiv .....</b>	<b>5</b>
<b>Introducere .....</b>	<b>7</b>
<b>Metodologia de monitorizare aplicată .....</b>	<b>9</b>
<b>Progresul privind implementarea Planului sectorial .....</b>	<b>12</b>
<b>Concluzii finale și recomandări de politici.....</b>	<b>34</b>

# Abrevieri

- AA** – Acordul de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană;
- AAP** – Agenția Achiziții Publice;
- APC** – Autorități Publice Centrale;
- APL** – Autorități Publice Locale;
- ANSC** – Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor;
- BERD** – Banca Europeană de Reconstrucție și Dezvoltare;
- CTIF** – Centrul pentru Tehnologii Informaționale în Finanțe;
- HP** – Hotărâre a Parlamentului;
- HG** – Hotărârea Guvernului;
- MO** – Monitorul Oficial;
- UE** – Uniunea Europeană.

# Sumar executiv

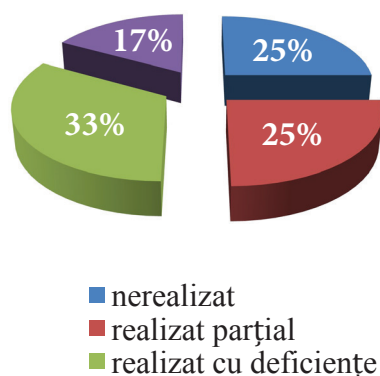
**Raportul de monitorizare a Planului Sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul achizițiilor publice** prezintă progresul privind implementarea acțiunilor prevăzute în Plan pentru perioada anului 2018 prin utilizarea unei metodologii de evaluare bazată atât pe indicatori cantitativi, cât și pe indicatori calitativi prin prisma schimbărilor produse. Autorii raportului au evaluat gradul de realizare a 12 de acțiuni, 11 dintre acestea fiind prevăzute pentru anul 2018, iar o acțiune având caracter permanentă.

În urma analizei deficiențelor și curențelor identificate pentru fiecare acțiune în parte, a fost formulate recomandări și propuneri de politici pentru autoritățile responsabile. Propunerile vizează eliminarea curențelor și deficiențelor identificate în procesul de monitorizare, sporirea impactului acțiunilor realizate asupra reducerii riscurilor de corupție și fraudă și îmbunătățirea calității politicilor anticorupție în domeniul achizițiilor publice.

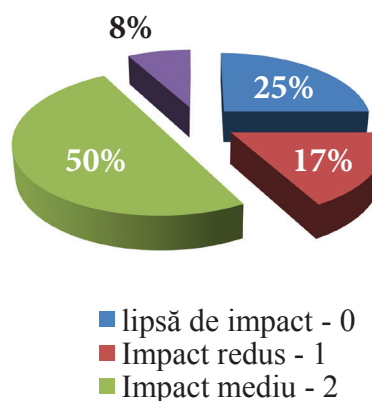
Rezultatele evaluării cantitative arată că **doar 16,7% (2 acțiuni) au fost realizate fără deficiențe**, în timp ce alte **33,3% (4 acțiuni) au fost realizate, cu deficiențe**. În același timp, **25% (3 acțiuni) din acțiuni au fost realizate parțial** și alte **25%** au primit calificativul **nerealizat**. În ceea ce privește **evaluarea calitativă** prin prisma schimbărilor produse ca urmare a acțiunilor realizate, **rezultatele arată că doar 8,3% dintre acestea a avut un impact major, iar jumătate dintre acțiuni au avut un impact mediu (50%). Un impact redus au avut 2 acțiuni (16,7%), iar în cazul a 25% dintre acțiuni se atestă o lipsă de impact.**

Tabloul de mai jos demonstrează că **progresul privind implementarea Planul sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul achizițiilor publice** poate fi considerată ca fiind unul **modest**.

**Figura 1. Rezultatele evaluării cantitative**



**Figura 2. Rezultatele evaluării calitative**



**Principalele realizări** constatate vizează în principal transpunerea în legislația națională a principalelor elemente ale directivelor europene, introducerea achizițiilor electronice, introducerea unor noi criterii de atribuire cu accent pe aspecte calitative, introducerea Documentului Unic de Achiziții European - DUAE, dezvoltarea unui nou sistem de soluționare a contestațiilor, instituirea unui organ specializat de soluționare a contestațiilor și elaborarea mai multor instrucțiuni și ghiduri necesare actorilor implicați în procesul de achiziție.

În paralel, procesul de monitorizare a scos la iveală o **serie de carențe și deficiențe în realizarea acțiunilor și obținerea rezultatelor scontate**. Principalele carențe țin de: cadrul legal normativ-secundar incomplet și necorelat cu legislația primară; un sistem electronic de achiziție care nu asigură funcționarea unui proces de achiziție integral prin metode electronice, în special etapa de executare a contractelor de achiziție și acordurilor adiționale; lipsa unui program național de instruire în domeniul achizițiilor publice; lipsa unor acțiuni în sensul dezvoltării achizițiilor centralizate pe anumite domenii, precum și a acțiunilor dispersate și insuficiente de consolidare a capacităților actorilor din procesul de achiziție.

Ca urmare a deficiențelor identificate au fost formulate o **serie de propuneri**, principalele fiind:

- ❖ Revizuirea și perfecționarea mecanismului de dialog între instituțiile publice responsabile, pentru ca acesta să fie unul efectiv și permanent, cu roluri și responsabilități clare pentru fiecare instituție;
- ❖ Aprobarea de către Guvern în mod prioritar a actelor normative necesare pentru implementarea prevederilor Legii privind achizițiile publice (modificată esențial în anul 2018), acestea fiind: Regulamentul cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții, Regulamentul privind achizițiile publice de lucrări, Regulamentul cu privire la achizițiile publice folosind procedura de negociere, Regulamentul cu privire la acordul-cadru.
- ❖ Revizuirea și îmbunătățirea de către Ministerul Finanțelor a formularului standard al Documentului Unic de Achiziții European atât ca formă (numerotarea corespunzătoare), cât și conținut (excluderea referințelor și instrucțiunile din formular).
- ❖ Dezvoltarea sistemului electronic de achiziții astfel încât să fie asigurată desfășurarea ciclului integral al unei achiziții publice în mod electronic, transparența la toate etapele procesului de achiziție și în special la etapa executării contractului, precum și dezvoltarea modului de BI necesar pentru analiza și monitorizarea achizițiilor publice.
- ❖ Elaborarea unui program național de instruire în domeniul achizițiilor publice.
- ❖ Aprobarea cadrului normativ secundar care să reglementeze detaliat modul în care vor fi aplicate în practică prevederile ce țin de externalizarea serviciilor de achiziții publice (roluri, grad de implicare, responsabilități, răspunderea ce poate surveni, etc.).
- ❖ Revizuirea cadrului legal și asigurarea transparenței la etapa de executare a contractelor de achiziție publică și a acordurilor adiționale.

# Introducere

Reforma sectorului public în Republica Moldova este indisolubil legată de integritatea achizițiilor. Sectorul achizițiilor publice reprezintă un domeniu extrem de vulnerabil la riscurile de fraudă și corupție. Un premisă importantă care poate asigura aplicarea standardelor corespunzătoare în domeniul achizițiilor precum și utilizarea eficientă și eficace a resurselor publice este integritatea.

În ultimii ani, sectorul achizițiilor publice trece printr-un proces amplu de reformare, care are drept scop eficientizarea procesului de achiziții publice, sporirea gradului de transparență, precum și reducerea riscurilor de fraudă și corupție.

Odată cu semnarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană, a fost lansată o nouă etapă pentru alinierea cadrului legal primar și normativ-secundar în sfera achizițiilor publice la directivele europene în domeniu. Capitolul 8 „Achiziții Publice” din Acordul de Asociere, și anume art.273 alin.(1), stabilește că „(1) Republica Moldova se asigură că legislația sa actuală și viitoare în domeniul achizițiilor publice va deveni în mod progresiv compatibilă cu acquis-ul Uniunii în domeniul achizițiilor publice. În anul 2016, prin legea nr. 125 din 02.06.2016, Republica Moldova a aderat la Acordul Organizației Mondiale a Comerțului privind achizițiile publice. În contextul reformei, în decembrie 2016, a fost adoptată Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru 2016-2020<sup>1</sup> care, printre altele, prevede măsuri de consolidare a integrității și combatere a corupției în sistemul de achiziții publice. Strategia prevede și utilizarea instrumentelor și proceselor electronice în achizițiile publice și care au un impact substanțial la creșterea transparenței, combaterea și prevenirea eficientă a corupției în domeniu.

Planul sectorial conține 6 priorități, după cum urmează:

**Prioritatea 1:** Revizuirea cadrului legal și regulator privind achizițiile publice, aducerea acestuia în concordanță cu directivele UE și bunele practici;

**Prioritatea 2:** Optimizarea procesului de achiziții, dezvoltarea capacităților autorităților contractante în efectuarea achizițiilor publice și prevenirea corupției în domeniu, consolidarea procedurilor de control intern în cadrul proceselor de achiziții publice;

**Prioritatea 3:** Asigurarea transparenței proceselor de achiziții publice;

**Prioritatea 4:** Consolidarea rolului mediului de afaceri și al societății civile în prevenirea corupției în achizițiile publice, eliminarea barierelor birocratice, prevenirea achizițiilor aranjate;

---

<sup>1</sup> Platforma tehnologică comună implementată de Guvern în scopul eficientizării cheltuielilor pentru consumul de servicii TI. Platforma MCloud are drept scop rentabilizarea cheltuielilor guvernamentale și consolidarea centrelor de date într-o formă de gestionare comună - <http://egov.md/ro/projects/mcloud>



**Prioritatea 5:** Revizuirea funcțiilor și consolidarea capacităților organelor de supraveghere, control și soluționare a contestațiilor;

**Prioritatea 6:** Implementarea sistemului informațional de achiziții publice eficiente și eficace, cu integrarea instrumentelor și bunelor practici de identificare și prevenire a fraudei și corupției.

Procesul de monitorizare s-a realizat în baza acțiunilor prevăzute, a termenelor stabilite pentru realizarea acțiunilor, precum și a indicatorilor de progres stabiliți. În raport sunt prezentate rezultatele procesului de monitorizare atât din punct de vedere cantitativ, cât și calitativ, a acțiunilor prevăzute a fi realizate în anul 2018 și sunt înaintate și o serie de propuneri și recomandări de politici pentru instituțiile cu atribuții în domeniu. Prin intermediul acestui raport ne propunem să contribuim la sporirea gradului de realizare a acțiunilor prevăzute pentru perioadele următoare, eliminarea restanțelor în ce privește acțiunile nerealizate, realizate parțial, sau realizate, dar cu deficiențe, precum și informarea tuturor actorilor interesați cu privire implementarea politicilor anticorupție în sectorul achizițiilor publice și reducerea riscurilor de fraudă și corupție din sistem.

# Metodologia de monitorizare

Monitorizarea gradului de implementare a Planului sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul achizițiilor publice în anul 2018 a fost realizată prin intermediul unei metodologii de monitorizare care are la bază atât indicatori de evaluare cantitativă prin prisma gradului de realizare, cât și indicatori de evaluare calitativă prin prisma schimbărilor produse.

## I. Evaluare cantitativă

a. pentru a stabili **gradul de realizare** a acțiunilor au fost utilizate următoarele calificative:

Calificativ		Semnificație
Realizat	<i>fără deficiențe</i>	acțiune realizată integral conform Planului, cu respectarea procedurii legale și principiilor de transparență și participare în procesul decizional
	<i>cu deficiențe</i>	acțiune realizată cu deficiențe care vor fi menționate detaliat
Parțial realizat		acțiunea a fost inițiată și se află în proces de realizare
Nerealizat		nu a fost inițiată nici o activitate în scopul realizării acțiunii

b. În scopul stabilirii acțiunilor realizate din perspectiva respectării termenelor stabilite în Plan au fost utilizate următoarele calificative: **în termen, cu depășirea termenului.**

## II. Evaluare calitativă

În procesul de evaluarea impactului și schimbărilor produse ca urmare a acțiunilor realizate, a fost utilizată o grilă cu patru calificative după cum urmează:

Calificativ	Semnificație
<b>0 - lipsă de impact</b>	se constată o lipsă de impact asupra îndeplinirii obiectivelor Planului sectorial și, prin urmare, asupra îmbunătățirii integrității sistemului de achiziții publice, în lipsa unor acțiuni și/sau politici din partea autorităților responsabile
<b>1 - Impact redus</b>	se constată un impact redus și schimbări nesemnificative în sistemul achizițiilor publice ca urmare a acțiunii realizate sau parțial realizate de către autoritățile responsabile
<b>2 - Impact mediu</b>	se constată un impact pozitiv mediu și anumite schimbări cu efecte asupra realizării priorităților prevăzute în Planul sectorial, dar care nu au produs schimbări semnificative în domeniul integrității și prevenirii corupției din sistemul de achiziții publice
<b>3 - Impact major</b>	se constată un impact major și schimbări pozitive semnificative care au susținut realizarea priorităților prevăzute în Planul sectorial și care au produs schimbări importante în sistemul de achiziții publice, contribuind la consolidarea integrității și prevenirea corupției din sistemul achizițiilor publice.

### Indicatori de impact:

- încrederea mediului de afaceri și a cetățenilor în sistemul achizițiilor publice îmbunătățită;
- transparența și deschiderea datelor pe achiziții publice îmbunătățită;
- integritatea actorilor implicați în procesul de achiziție publică consolidată;
- capacitățile organelor de supraveghere, control și soluționare a contestațiilor consolidate;
- calitatea reglementărilor îmbunătățită.

### III. Instrumente aplicate

În procesul de monitorizare au fost utilizate o serie de instrumente, inclusiv:

- Analiza cadrului legal primar și normativ–secundar în materie de achiziții publice;
- Au fost transmise solicitări privind realizarea interviurilor către toate autoritățile care au fost responsabile de acțiunile din plan în perioada de referință (anul 2018). Ca urmare, autorii raportului au realizat 4 interviuri aprofundate cu instituțiile din domeniu și cele responsabile de realizarea acțiunilor din Plan, în baza unui chestionar elaborat pentru fiecare instituție (Ministerul Finanțelor, Agenția Achiziții Publice, Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor, Trezoreria de Stat). Menționăm că centrul Național Anticorupție și Ministerul Economiei și Infrastructurii ne-au remis informațiile solicitate prin email, iar de la Agenția Proprietății Publice și Consiliul Național pentru Parteneriatul Public - Privat nu am recepționat nici o informație. Agenția pentru Guvernare Electronică a răspuns solicitării noastre prin menționarea faptului că rolul de coordonare a procesului de realizare a acestei acțiuni îi revine Ministerului Finanțelor, iar AGE nu a fost implicată în realizarea acțiunii și nu dispune de informații privind gradul de realizare.
- Autorii raportului au realizat 4 interviuri cu actorii din domeniu, inclusiv cu reprezentanții platformelor electronice de achiziții - achiziții.md și elicitație.md, cu expertul în achiziții publice Serghei Merjan, și cu ex-vice ministrul Finanțelor - responsabil de implementarea achizițiilor electronice și a sistemului MTender – Iurii Cicibaba. Solicitări de întreveneri au fost transmise și către Inspekția Financiară și Centrul pentru Tehnologii Informaționale în Finanțe (CTIF), dar de la aceste instituții nu am primit nici un răspuns.
- Analiza surselor de date deschise, inclusiv registrele electronice, paginile web oficiale ale autorităților, inclusiv:

- |  |  |  |
|--|--|--|
| • <a href="http://www.mf.gov.md">www.mf.gov.md</a> ;         | • <a href="http://www.ansc.md">www.ansc.md</a>                 | • <a href="http://www.mei.gov.md">www.mei.gov.md</a> ;           |
| • <a href="http://www.tender.gov.md">www.tender.gov.md</a> ; | • <a href="http://www.mtender.gov.md">www.mtender.gov.md</a> ; | • <a href="http://www.particip.gov.md">www.particip.gov.md</a> ; |
| • <a href="http://www.app.gov.md">www.app.gov.md</a> ;       | • <a href="http://www.cna.md">www.cna.md</a> ;                 | • etc.   |

- Analiza rapoartelor de activitate/statistice ale autorităților publice (responsabilii de acțiunile din Plan) inclusiv Rapoartele de activitate pentru anul 2011 și 2018 ale AAP, ANSC.
- Alte informații, analize, studii, rapoarte elaborate de experți independenți, societatea civilă sau comunitatea internațională.

# Progresul privind implementarea planului sectorial (anul 2018)

## Prioritatea 1

Revizuirea cadrului legal și regulator privind achizițiile publice, aducerea acestuia în concordanță cu directivele UE și bunele practici.

**Acțiunea 1. Elaborarea proiectului de modificare și completare a Legii privind achizițiile publice nr. 131 din 3 iulie 2015 în scopul transpunerii altor elemente ale directivelor Uniunii Europene 2014/24/UE și 2014/25/UE (semestrul I, 2018)**

*Indicatori de progres: proiect elaborat și prezentat Guvernului*

Acțiune	Termen de realizare	Calificativ	
		Cantitativ	Calitativ
Elaborarea proiectului de modificare și completare a Legii privind achizițiile publice nr. 131 din 3 iulie 2015 în scopul transpunerii altor elemente ale directivelor Uniunii Europene 2014/24/UE și 2014/25/UE	-	Parțial realizat	2 - impact mediu

## Evaluarea cantitativă

Reieșind din angajamentele asumate de Republica Moldova în privința armonizării cadrului legislativ național în domeniul achizițiilor publice cu acquis-ul comunitar (Acordul de Asociere UE-RM) și din obiectivele trasate la nivel național, autoritățile responsabile urmau să transpună în cadrul legal național prevederile Directivei 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, precum și prevederile Directivei 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.

Pornind de la indicatorii de progres din Planul sectorial, menționăm că Ministerul Finanțelor a elaborat 2 proiecte de legi pentru modificarea și completarea Legii nr.131 din 3 iulie 2015 privind achizițiile publice:

**1) Proiectul de lege care transpune prevederile Directivei 2014/24/UE.**

Acesta a fost elaborat și supus consultărilor publice la 15.03.2018<sup>2</sup>, prezentat Guvernului la 14.06.2018, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 603 din 2.07.2018, iar ulterior adoptat prin Legea nr.169 din 26.07.2018.

**2) Proiectul de lege care transpune prevederile Directivei 2014/25/UE.<sup>3</sup>**

Acesta a fost elaborat și supus consultărilor publice la 13.04.2018, supus expertizei anticorupție de către Centrul Național Anticorupție la 17.07.2018<sup>4</sup>. Proiectul a fost supus expertizei de compatibilitate cu legislația UE la 04.07.2018 și expertizei juridice<sup>5</sup>. Proiectul nu a fost prezentat Guvernului, iar din Raportul privind implementarea Planului de Acțiuni al Ministerului Finanțelor 2018 aflăm că se analizează oportunitatea elaborării unui proiect de lege privind transpunerea directivei Uniunii Europene 2014/25/UE separat de Legea nr.131/2015. De remarcat este faptul că pe parcursul anului 2018 și până la data de 31.08.2019 nu a fost adoptat un proiect de lege care să transpună prevederile Directivei 2014/25/UE privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale.

Pornind de la faptul că Planul sectorial prevede transpunerea ambelor Directive UE (2014/24/UE și 2014/25/UE), constatăm că acțiunea sus-menționată a fost **realizată parțial**.

## **Evaluarea calitativă**

**Impactul mediu** al acțiunii se datorează:

- 1. În primul rând faptului că nu au fost transpuse prevederile Directivei 2014/25/UE privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale.**

În acest fel, avem un cadru normativ incomplet, care nu reglementează particularitățile cu privire la procedurile de achiziții desfășurate de entitățile sectoriale specifice și care desfășoară activități relevante în domeniul energiei, al apei, al transportului și al poștei. Or, unul din rezultatele scontate pentru prioritatea nr.1 din Planul sectorial este anume elaborarea regulilor comprehensive de efectuare a achizițiilor pentru sectorul utilităților, întreprinderile prestatoare de servicii publice și alte întreprinderi cu capital public.

2 <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=5136>

3 <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=5236>

4 [https://cna.md/report\\_view.php?l=ro&id=5461](https://cna.md/report_view.php?l=ro&id=5461)

5 Raportul privind implementarea Planului de Acțiuni al Ministerului Finanțelor 2018 - <https://mf.gov.md/ro/ministerul-finan%C8%9Belor/activit%C4%83%C8%9Bile-ministerulu>

Reieșind din preambulul și prevederile Directivei 2014/25/UE, reglementările cuprinse în acest act al Uniunii Europene sunt necesare în vederea garantării deschiderii către concurență a achizițiilor efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele nominalizate, precum și pentru a pune în aplicare principiile Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene, inclusiv principiile care derivă din acestea, cum ar fi egalitatea de tratament, nediscriminarea, recunoașterea reciprocă, proporționalitatea și transparența.

Abia recent, pe 21.08.2019, Ministerul Finanțelor a desfășurat o ședință de lucru privind aspectele proiectului de lege care va reglementa achizițiile în sectorul de utilități<sup>6</sup>, iar ulterior acest proiect de lege va fi supus consultărilor publice. Până la modificarea și completarea cadrului legal, titularii de licență din sectoarele electroenergetic, termoenergetic, gazelor naturale și operatorii care furnizează serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare se conduc de Regulamentul aprobat prin Hotărârea Consiliului de administrație al Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică nr. 24/2017 din 26.01.2017<sup>7</sup>.

Acest subiect este tangent și cu problema generală a tuturor întreprinderilor cu capital public (întreprinderi de stat, municipale și societățile comerciale cu capital majoritar de stat și municipale), care nu sunt subiecți ai legii privind achizițiile publice și nu se conformează procedurilor stabilite prin lege, ceea ce atrage după sine lipsă de transparență, vulnerabilități la corupție și, implicit, utilizarea ineficientă a banului public. În anul 2018 nu au fost întreprinse acțiuni în această direcție, iar la moment avem un proiect de lege adoptat în prima lectură de Parlament la data de 5.07.2019<sup>8</sup> și care obligă aceste întreprinderi să efectueze achizițiile în conformitate cu legea, fiind avizat pozitiv de către Guvern la ședința din 1.08.2019.<sup>9</sup>

## **2. În al doilea rând, din cauza neadoptării actelor normative necesare pentru implementarea prevederilor legii privind achizițiilor publice.**

În ce privește adoptarea Legii nr.169/2018 pentru modificarea Legii nr.131 din 3 iulie 2015 privind achizițiile publice, aceasta transpune prevederile Directivei 2014/24/UE privind achizițiile publice și stabilește un cadru normativ mai complex în domeniul achizițiilor publice, cu clarificarea mai multor noțiuni, concepte, inclusiv dezvoltarea și instituirea unor noi mecanisme în vederea simplificării procesului de achiziții publice. Printre normele importante inserate în lege am putea nota: facilitarea comunicării electronice în sistemul de achiziție; stabilirea unor instrumente electronice; introducerea conceptului DUAE, care constă în declarația pe propria răspundere a operatorului economic cu privire la îndeplinirea criteriilor de calificare și selecție, nefiind obligatorie prezentarea documentelor de calificare a operatorilor economici până la deschiderea ofertelor; stabilirea noilor criterii în cadrul procedurii de atribuire, etc.

6 <http://mf.gov.md/ro/content/ministerul-finan%C8%9Belor-desf%C4%83%C8%99urat-o-%C8%99edin%C8%9B%C4%83-de-lucru-privind-aspectele-proiectului-de-lege>

7 Raportul privind implementarea Planului de Acțiuni al Ministerului Finanțelor 2018, disponibil pe adresa <https://mf.gov.md/ro/ministerul-finan%C8%9Belor/activit%C4%83%C8%9Bile-ministerulu>

8 <http://bit.ly/2KS7AeJ>

9 <https://gov.md/ro/content/sedinta-guvernului-din-1-august-2019-ora-1300>

Cu toate acestea, un șir de schimbări operate în anul 2018 la Legea nr.131/2015 nu au dus la rezultatele așteptate.

În cazul *Documentului Unic de Achiziții European*, autoritățile contractante, pe de o parte, nu au înțeles rolul lui și solicită pe lângă formularul DUAE și toate documentele de calificare, iar pe de altă parte, prevederile Legii nr.131/2015, dar și ale actelor normative subordonate legii creează confuzii, interpretări neuniforme și bariere pentru operatorii economici. IDIS „Viitorul” a formulat mai multe recomandări<sup>10</sup> pentru redresarea situației menționate, printre care enumerăm: a) revizuirea formularului standard al DUAE atât ca formă (numerotarea corespunzătoare), cât și conținut (excluderea referințelor și instrucțiunilor din formular); b) elaborarea unei instrucțiuni privind utilizarea DUAE, separată de formularul în sine; c) implementarea DUAE electronic, precum și integrarea cu sistemul electronic de achiziții și cu bazele de date naționale; d) modificarea art.20 alin.(7) din legea nr.131/2017 pentru a exclude posibilitatea autorității contractante de a solicita toate documentele de calificare aferente DUAE la etapa de depunere a ofertelor.

În rezultatul modificărilor și completărilor inserate prin Legea nr.169/2018, se impune revizuirea *Regulamentului cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții*, adoptat prin Hotărârea Guvernului nr.667 din 25.05.2016<sup>11</sup>, obligație ce nu a fost realizată în anul 2018. Deși Ministerul Finanțelor a elaborat și supus consultărilor publice la 4.04.2019<sup>12</sup> proiectul Hotărârii Guvernului de modificare a Regulamentului nominalizat, până în prezent acesta nu a fost aprobat de către Guvern. Regulamentul trebuie să aducă mai multă claritate în privința atribuțiilor și obligațiilor grupului de lucru pentru achiziții, a dreptului autorităților contractante de a apela la servicii de achiziție sau la autoritatea centrală de achiziție, a documentației de atribuire, a formularului DUAE, în privința sancționării operatorilor economici în cazul îndeplinirii necorespunzătoare sau neîndeplinirii clauzelor contractuale, a procedurilor de achiziție prin sistemul electronic de achiziții MTender, etc.

Similar, *Regulamentul privind achizițiile publice de lucrări*, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.669 din 27.05.2016, trebuie corelat cu noile prevederi ale Legii 131/2015. Ministerul Finanțelor a elaborat în acest sens și supus consultărilor publice la 25.10.2018<sup>13</sup> proiectul Hotărârii Guvernului pentru aprobarea Regulamentului privind achizițiile publice de lucrări, însă acesta nu a fost nici până în prezent aprobat de către Guvern. Potrivit Ministerului Finanțelor, prin proiectul menționat, se propune să se reglementeze un mecanism eficient și transparent de achiziții publice, care va asigura procurarea lucrărilor, cât și elaborarea documentației de proiectare a lucrărilor, de construcții de orice categorie și instalațiile aferente acestora, precum și pentru lucrările de intervenție în timp la construcțiile existente (modernizări, restaurări, modificări, transformări, consolidări, extinderi și reparații capitale), pentru necesitățile uneia sau câtorva autorități contractante.

10 Analiza de politici cum facilitează Documentul Unic de Achiziție European procesul de achiziție publică?”, disponibil pe adresa [http://viitorul.org/files/library/IDIS\\_Analiz%C4%83%20de%20Politici\\_DUAE\\_final.pdf](http://viitorul.org/files/library/IDIS_Analiz%C4%83%20de%20Politici_DUAE_final.pdf)

11 <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=365130>

12 <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=6274>

13 <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=5860>



Rămâne nesoluționată problema în privința acordului-cadru. Autoritățile contractante utilizează această modalitate de achiziție prevăzută în lege și completată prin Legea nr.169/2018, fără a avea un Regulament care să descrie mecanismul de aplicare a acestuia, or Regulamentul existent a fost aprobat anterior Legii nr.131/2015 (Hotărârea Guvernului nr.826 din 7.11.2012). În contextul dat se impune elaborarea și aprobarea unui nou *Regulament cu privire la acordul-cadru* ca modalitate specială de atribuire a contractului de achiziție publică în conformitate cu Legea nr.131/2015.

Ministerul Finanțelor avea responsabilitatea să ajusteze *Regulamentul cu privire la achizițiile publice folosind procedura de negociere*, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.668 din 27.05.2016, la noile prevederi inserate în 2018 la legea de bază privind achizițiile publice. Abia la 24.05.2019 Ministerul Finanțelor supune consultărilor publice<sup>14</sup> proiectul Hotărârii Guvernului pentru aprobarea Regulamentului cu privire la achizițiile publice folosind procedura de negociere, însă acesta nu este aprobat până în prezent de către Guvern. Noul Regulament trebuie să reglementeze procesul de negociere prin care autoritatea contractantă se consultă și negociază clauzele contractuale cu unul sau mai mulți furnizori de bunuri, executanți de lucrări sau prestatori de servicii, inclusiv aspectele de utilizare a sistemelor electronice în astfel de procedură.

Totuși, în anul 2018 au fost aprobate un șir de acte normative în domeniul achizițiilor publice care sunt necesare pentru implementarea Legii nr.131/2015 și noilor prevederi inserate prin Legea nr.169/2018. Printre acestea notăm:

- ✓ Regulamentul privind achiziția bunurilor și serviciilor prin cererea ofertelor de prețuri (COP), a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.987 din 10.10.2018
- ✓ Regulamentul privind ajustarea periodică a valorii contractelor de achiziții publice cu executare continuă, încheiate pe un termen mai mare de un an, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1129 din 21.11.2018;
- ✓ Conceptul tehnic al Sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” (MTender), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.705 din 11.07.2018;
- ✓ Regulamentul privind acreditarea platformelor electronice de achiziții în cadrul Sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” (MTender), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.985 din 10.10.2018;
- ✓ Regulamentul privind modul de ținere a Registrului de stat al achizițiilor publice format de Sistemul informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” (MTender), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.986 din 10.10.2018;
- ✓ Documentația standard pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri, aprobată prin Ordinul Ministerului Finanțelor nr.173 din 05.10.2018;
- ✓ Documentația standard pentru realizarea achizițiilor publice de servicii, aprobată prin Ordinul Ministerului Finanțelor nr.174 din 05.10.2018;

14 <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=6365>

- ✓ Documentația standard pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri și servicii prin cererea ofertelor de prețuri, aprobată prin Ordinul Ministerului Finanțelor nr.175 din 05.10.2018;
- ✓ Documentația standard pentru realizarea achizițiilor publice de lucrări, aprobată prin Ordinul Ministerului Finanțelor nr.176 din 05.10.2018;
- ✓ Formularul standard al Documentului Unic de Achiziții European, aprobat prin Ordinul Ministerului Finanțelor nr.177 din 09.10.2018;

### 3. În rândul trei, încrederea scăzută în sistemul achizițiilor publice din Republica Moldova a participanților la procedurile de achiziție.

Pentru monitorizarea și evaluarea rezultatelor scontate ale acțiunilor din Prioritatea nr.1, în Planul sectorial au fost incluse astfel de indicatori precum asigurarea transparenței, competitivității, eficienței costului și corespunderii necesităților reale în procesul de achiziții, reducerea costurilor corupționale, sporirea calității serviciilor, revizuirea tarifelor/prețurilor, etc.

IDIS „Viitorul” a realizat 2 ediții în anii 2018<sup>15</sup> și 2019<sup>16</sup> a Indicelui de încredere în sistemul achizițiilor publice din Republica Moldova, cu scopul de a prezenta într-o formă complexă și sistematică opiniile cetățenilor și ale comunității de afaceri cu privire la utilizarea banilor publici prin intermediul sistemului național de achiziții publice. În ultimul Indice, datele au fost colectate în perioada iulie 2018 – ianuarie 2019, anume în perioada în care s-au efectuat schimbările la Legea nr.131/2015 și alte acte normative în domeniul achizițiilor publice, menționate mai sus în prezentul raport de monitorizare.

Potrivit rezultatelor Indicelui din 2019, nivelul general de încredere în sistemul achizițiilor publice și în utilizarea banilor publici pentru achiziții este unul redus, doar 28% dintre participanții la sondaj au manifestat o încredere înaltă și extrem de înaltă în sistemul achizițiilor publice. Rezultate similare se observă și în privința eficienței sistemului de achiziții publice. Totuși, în comparație cu 1 – 2 ani în urmă, respondenții văd anumite tendințe pozitive, nivelul de încredere și percepția asupra eficienței sistemului de achiziții publice fiind într-o ușoară creștere.

Circa ¾ dintre respondenți au acordat un calificativ extrem de scăzut, scăzut și mediu concurenței în domeniul achizițiilor publice, la fel ca și integrității sistemului de achiziții și transparenței acestui domeniu. Trebuie să notăm totuși că se observă o evoluție pozitivă a percepției asupra gradului de transparență în domeniul achizițiilor publice în 2019 comparativ cu anul 2018.

Una din cauzele de bază invocate de respondenți pentru explicarea situației în sistemul achizițiilor, se referă la cadrul legal primar și secundar imperfect. Soluțiile propuse țin de îmbunătățirea cadrului legal, actualizarea și elaborarea cadrului legal secundar, eliminarea neconcordanțelor, etc.

15 <http://viitorul.org/files/library/Index%20incredere%20achiziti%20WEB%202ab.pdf>

16 <http://viitorul.org/files/library/Raport%20nr.2%20Indice%20Achiziti%20m.pdf>

### Acțiunea 3. Elaborarea cadrului normativ privind externalizarea serviciilor de achiziții publice (Semestrul II, 2018)

**Indicatori de progres:** proiect de hotărâre elaborat și prezentat Guvernului

Acțiune	Termen de realizare	Calificativ	
		Cantitativ	Calitativ
Elaborarea cadrului normativ privind externalizarea serviciilor de achiziții publice	-	Nerealizat	Lipsă de impact - 0

#### Evaluarea cantitativă

Pornind de la indicatorii de progres din Planul sectorial de a avea un proiect de hotărâre elaborat și prezentat Guvernului, menționăm că Ministerul Finanțelor nu a elaborat în anul 2018 și nici până în prezent un proiect de Hotărâre a Guvernului care ar reglementa externalizarea serviciilor de achiziții publice. Astfel, constatăm că acțiunea sus-menționată este **nerealizată**.

#### Evaluarea calitativă

Prin Legea nr.169/2018 au fost inserate mai multe norme privind externalizarea serviciilor de achiziții publice. Astfel, în Legea nr.131/2015 (art.1) regăsim noțiunea „*activități de achiziție auxiliare*”, prin care înțelegem activități de furnizare a asistenței și suportului pentru activitățile de achiziție în mai multe forme, precum: b) consilierea cu privire la inițierea și desfășurarea procedurilor de achiziție publică; c) inițierea și desfășurarea procedurilor de achiziție publică în numele și în beneficiul autorității contractante în cauză. Tot aici este inclusă și definită noțiunea „*furnizor de servicii de achiziție*” – astfel fiind desemnată orice persoană fizică sau juridică de drept public sau privat care oferă pe piață servicii auxiliare de achiziție.

În continuare este prevăzut expres (art.14 – art.15) dreptul autorității contractante de a apela la furnizori de servicii de achiziție în scopul pregătirii și administrării procedurilor de achiziție publică în numele și în beneficiul autorității contractante, conform procedurilor prevăzute de Legea nr.131/2015. Din normele legii reiese că aceste servicii vor fi prestate de *specialiștii certificați în domeniul achizițiilor*. Acestor specialiști certificați le pot fi delegate atribuțiile exercitate de către grupul de lucru pentru achiziții publice, însă doar pentru procedurile de achiziții publice prin cererea ofertelor de prețuri.

Este necesar să menționăm că reglementările privind atribuțiile specialiștilor certificați în achiziții publice au fost incluse și în cadrul legal secundar, precum Regulamentul privind achiziția bunurilor și serviciilor prin cererea ofertelor de prețuri (COP), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.987 din 10.10.2018, fie în proiectele de acte normative elaborate și supuse consultărilor publice de către Ministerul Finanțelor, precum proiectul Regulamentului cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții.

Inserarea unor noi subiecți implicați în procesul de organizare și desfășurare a achizițiilor publice (furnizori de servicii de achiziție, specialiști certificați în domeniul achizițiilor publice) trebuie să fie urmată, pe de o parte, de reglementarea clară în textul legii a rolurilor acestor subiecți, gradul lor de implicare, responsabilitățile, răspunderea ce poate surveni (în prezent normele sînt prea generale). Or, aceștia vor desfășura procedurile de achiziții publice în numele și beneficiul autorității contractante, iar delegarea transferarea către „persoane private” terțe a atribuțiilor în domeniul achizițiilor publice va exclude posibilitatea răspunderii penale și administrative a „persoanelor publice” din cadrul autorităților contractante în cazul infracțiunilor de corupție și conexe corupției. Pe de altă parte, normele existente în Legea nr.131/2015 urmează a fi dezvoltate într-un Regulament aprobat de Guvern, așa cum prevede art.14 alin.(3) din Legea privind achizițiile publice. Acest Regulament urmează să reglementeze detaliat modul în care vor fi aplicate în practică prevederile ce țin de externalizarea serviciilor de achiziții publice. Până în prezent nu avem un cadru normativ secundar care să reglementeze aceste aspecte.

Plus la acesta, Agenția Achiziții Publice nu a elaborat, dezvoltat și pune în aplicare mecanismele de certificare a furnizorilor de servicii de achiziție responsabile de organizarea și desfășurarea procedurilor de achiziție publică și atribuirea contractelor de achiziții publice, așa cum stabilește art.10 lit.e) din Legea nr.131/2015.

În lipsa reglementărilor și mecanismelor descrise mai sus, nu putem vorbi de un impact al normelor inserate în Legea nr.131/2015 referitor la externalizarea serviciilor de achiziții publice.

## Prioritatea 2

**Optimizarea procesului de achiziții, dezvoltarea capacităților autorităților contractante în efectuarea achizițiilor publice și prevenirea corupției în domeniu, consolidarea procedurilor de control intern în cadrul proceselor de achiziții publice**

### **Acțiunea 4. Analiza necesităților de instruire ale autorităților contractante; elaborarea Programului național de instruire (Semestrul I, 2018)**

**Indicatori de progres:** program elaborat

Acțiune	Termen de realizare	Calificativ	
		Cantitativ	Calitativ
Analiza necesităților de instruire ale autorităților contractante; elaborarea Programului național de instruire	În termen	Realizat, cu deficiențe	Impact redus - 1

## Evaluarea cantitativă

Pornind de la indicatorii de progres din Planul sectorial de a avea un Program elaborat, menționăm că Agenția Achiziții Publice a elaborat și publicat pe pagina sa web Curricula de instruire<sup>17</sup> și Planul de instruire<sup>18</sup> pentru anul 2018, însă acestea nu conțin toate elementele componente ale unui Program național de instruire. Astfel, constatăm că acțiunea sus-menționată este **realizată, cu deficiențe**.

## Evaluarea calitativă

Deși au fost elaborate Curricula și Planul de instruire, aceasta nu este suficient pentru a avea un Program național de instruire care să includă tot sistemul de achiziții publice și să asigure un proces continuu de instruire a membrilor grupurilor de lucru și a specialiștilor în achiziții conform necesităților autorităților contractante, precum și nivelul corespunzător de pregătire a fiecărui funcționar în domeniul specific de care este responsabil. Procesul de instruire nu are un caracter permanent și constă din seminare preponderent teoretice pe subiecte generale. Pornind de la capacitățile limitate ale Agenției de Achiziții Publice, nu au fost pregătiți formatori locali care să asigure procesul de instruire a autorităților contractante de la nivel local.

Responsabilitatea Agenției de Achiziții Publice de a organiza seminare de instruire în domeniul achizițiilor publice rezultă din prevederile art.10 lit.d) din legea nr.131/2015 și pct.7 subpct.3) din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Agenției Achiziții Publice și efectivul-limită al acesteia, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.134/2017.

Agenția însă dispune de capacități reduse, în mod special de număr prea redus de angajați pentru a face față cu succes acestei responsabilități. În urma restructurării Agenției de Achiziții Publice (Hotărârea Guvernului nr.134/2017), a fost creată *Direcția consultanță și instruire*, în competența căreia intră activitățile de organizare și desfășurare a instruirilor pentru achiziții publice. Este dificil pentru această structură să organizeze cu forțe proprii întregul proces de instruire, de la planificare și organizare, la desfășurarea nemijlocită a sesiunilor de instruire. În acest sens este foarte importantă cooperarea cu Ministerul Finanțelor și Centrul Național Anticorupție, în calitate de instituții responsabile/partenere.

Cooperarea între instituții este necesară deoarece din analiza Planului de instruire pentru anul 2018, elaborat de Agenție, observăm lipsa subiectelor de instruire care se referă la prevenirea și evitarea corupției, conflictelor de interese și fraudelor în achizițiile publice. Or, printre rezultate scontate în urma realizării acțiunilor din Prioritatea nr.2 notăm reducerea riscurilor de fraudă și prevenirea riscurilor de corupție, în baza unui curriculum elaborat în urma evaluării necesităților.

În ce privește curricula de instruire, remarcăm necesitatea de revizuire a acesteia pentru a fi în concordanță cu ultimele schimbări în cadrul legal național. De exemplu, printre actele normative din bibliografie este indicată Hotărârea Guvernului nr.666/2016 privind aprobarea Regulamentului

17 [https://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/curricula\\_de\\_instruire.pdf](https://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/curricula_de_instruire.pdf)

18 [https://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/plan\\_instruire\\_modificat\\_1.pdf](https://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/plan_instruire_modificat_1.pdf)

privind achiziția bunurilor și serviciilor prin cererea ofertelor de prețuri, în situația în care prin Hotărârea Guvernului nr.987/2018 este aprobat un nou Regulament privind achiziția bunurilor și serviciilor prin cererea ofertelor de prețuri (COP). De asemenea, în bibliografia curriculei se regăsesc Documentațiile standard pentru executarea achizițiilor publice de bunuri, servicii și lucrări din anul 2016, în timp ce Ministerul Finanțelor a aprobat în 2018 noi Documentații standard. Totodată, bibliografia trebuie să fie completată cu alte acte normative aprobate în anul 2018 care se referă la MTender, DUAE, etc. Trebuie să remarcăm în acest context și dificultatea în elaborarea unei curricule comprehensive când cadrul legal secundar în domeniul achizițiilor publice este incomplet, nefiind aprobate până în prezent un șir de acte normative.

### **Acțiunea 5. Elaborarea Programului de instruire în domeniul achizițiilor publice pentru auditorii interni din cadrul autorităților contractante (procesul de achiziții, riscurile de fraudă și rigorile de integritate) (Semestrul II, 2018)**

**Indicatori de progres:** Program elaborat; echipă de formatori creată (din cadrul Agenției Achiziții Publice și al Centrului Național Anticorupție)

Acțiune	Termen de realizare	Calificativ	
		Cantitativ	Calitativ
Elaborarea Programului de instruire în domeniul achizițiilor publice pentru auditorii interni din cadrul autorităților contractante (procesul de achiziții, riscurile de fraudă și rigorile de integritate)	-	Nerealizat	Lipsă de impact - 0

#### **Evaluarea cantitativă**

Pornind de la indicatorii de progres din Planul sectorial de a avea un Program elaborat și o echipă de formatori creată (din personalul Agenției Achiziții Publice și al Centrului Național Anticorupție), nu a fost identificat un astfel de Program și nici mențiuni despre echipa comună de formatori. Astfel, constatăm că acțiunea sus-menționată este **nerealizată**.

#### **Evaluarea calitativă**

Planul sectorial a indicat Agenția de Achiziții Publice și Ministerul Finanțelor în calitate de instituții responsabile de realizarea acțiunii monitorizate.

În Planul de acțiuni al Agenției de Achiziții Publice pentru anul 2018<sup>19</sup> nu am identificat elaborarea unui Program de instruire în domeniul achizițiilor publice pentru auditorii interni din cadrul autorităților contractante (procesul de achiziții, riscurile de fraudă și rigorile de integritate) și nici mențiuni despre crearea unei echipe de formatori din alcătuită din personal al Agenției Achiziții Publice și al Centrului Național Anticorupție. Mai mult ca atât, astfel de mențiuni nu se regăsesc nici în Curricula de instruire și Planul de instruire pentru anul 2018.

În Planul de acțiuni al Ministerului Finanțelor pentru anul 2018<sup>20</sup> este indicată acțiunea de fortificare a capacităților auditorilor interni din sectorul public cu organizarea a cel puțin 3 activități de instruire, însă nu găsim mențiuni și nici informații pe web despre Programul de instruire și echipa de formatori înființată în comun cu Centrul Național Anticorupție.

În absența unui Program de instruire în domeniul achizițiilor publice pentru auditorii interni din cadrul autorităților contractante și unei echipe de formatori din cadrul Agenției Achiziții Publice și Centrului Național Anticorupție, constatăm o lipsă de impact a acțiunii Planului sectorial asupra îmbunătățirii integrității sistemului de achiziții publice.

#### **Acțiunea 6. Organizarea instruirii reprezentanților autorităților contractante și unităților de audit intern în domeniul achizițiilor publice (în special în planificarea achizițiilor, managementul contractelor (pe parcursul anului))**

**Indicatori de progres:** cel puțin 500 de persoane instruite

Acțiune	Termen de realizare	Calificativ	
		Cantitativ	Calitativ
Organizarea instruirii reprezentanților autorităților contractante și ai unităților de audit intern în domeniul achizițiilor publice (în special în planificarea achizițiilor, managementul contractelor)	În termen	Realizat, fără deficiențe	Impact mediu - 2

#### **Evaluarea cantitativă**

Pornind de la indicatorii de progres din Planul sectorial de a avea pe parcursul anului cel puțin 500 de persoane instruite, acest indicator cantitativ a fost realizat, *cu argumentarea expusă mai jos*. În consecință, notăm că acțiunea în cauză este **realizată fără deficiențe**.

19 [https://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/plan\\_de\\_activitate\\_2018.pdf](https://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/plan_de_activitate_2018.pdf)

20 [https://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/plan\\_de\\_activitate\\_2018.pdf](https://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/plan_de_activitate_2018.pdf)

## Evaluarea calitativă

Reieșind din Raportul de activitate al Agenției de Achiziții Publice pentru anul 2018<sup>21</sup>, pe parcursul anului au fost realizate 135 activități de instruire și informare destinate reprezentanților din cadrul autorităților contractante, operatorilor economici, societății civile, la care au fost înregistrați 5464 participanți.

Cele mai multe seminarii de instruire (70) au fost desfășurate în mun. Chișinău, ceea ce reprezintă circa 52% din numărul seminarelor desfășurate în anul 2018. În teritoriu (la nivel local) au fost desfășurate 31 de seminare (23%), iar 34 de seminare (25%) au avut loc nemijlocit la sediul Agenției de Achiziții Publice.

Cel mai abordat subiect al seminarelor se referă la prevederile generale privind etapele procesului de achiziții publice în Republica Moldova (32%), urmat de tema referitoare la eficientizarea achizițiilor publice prin utilizarea platformei electronice MTender (25%) și la noile modificări legislative în domeniul achizițiilor publice, în conformitate cu Legea nr.169 din 26.07.2018 pentru modificarea și completarea Legii nr.131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice, care au intrat în vigoare începând cu data de 1 octombrie 2018 (21%). În circa 14% din seminare au fost discutate subiectul privind Registrul de stat al achizițiilor publice (MTender). Circa 7% din seminare au abordat anumite particularități în cadrul procedurilor de achiziții publice (riscurile de corupție, produsele alimentare, achizițiile în sectorul apă și canalizare), iar tematica referitoare la responsabilitățile și drepturile operatorilor economici participanți la procedura de achiziții publice a fost discutată cel mai puțin (1%).

În conformitate cu raportul menționat mai sus, Agenția Achiziții Publice, în colaborare cu Ministerul Finanțelor, Centrul Național Anticorupție, Curtea de Conturi și Inspekția Financiară au desfășurat 3 cursuri de instruire destinate auditorilor interni din cadrul APC și APL de nivelul al doilea, precum și auditorilor interni care dețin certificate de calificare în domeniu, cu genericul „Aspecte generale privind achizițiile publice și managementul riscurilor de corupție. Colaborarea auditorilor interni cu alți furnizori de asigurare”. La instruire au participat 78 de auditori interni din sectorul public.

Referitor la instruirea auditorilor interni, în Raportul privind progresul înregistrat în implementarea acțiunilor incluse în Planul anual de acțiuni al Ministerului Finanțelor pentru anul 2018<sup>22</sup>, este indicată desfășurarea a două seminare de instruire cu genericul „Aspecte generale privind achizițiile publice și managementul riscurilor de corupție”, la care au participat în total 78 de auditori interni.

Totodată, din informația oferită de către Centrul Național Anticorupție, pe parcursul anului 2018 acesta a participat la 2 instruirii în cadrul Ministerului Finanțelor, fiind instruite 166 de persoane (necesitate), și la 2 instruirii în cadrul Agenției de Achiziții Publice, unde au fost instruite 18 persoane.

În conformitate cu Indicele de încredere în sistemul achizițiilor publice din Republica Moldova din anul 2019<sup>23</sup>, profesionalismul persoanelor responsabile de desfășurarea achizițiilor publice din cadrul autorităților publice a fost evaluat cu calificativul scăzut și extrem de scăzut de 40% dintre

21 [https://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport\\_anul\\_2018.pdf](https://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_anul_2018.pdf)

22 <https://mf.gov.md/ro/ministerul-finan%C8%9Belor/activit%C4%83%C8%9Bile-ministerului>

23 <http://viitorul.org/files/library/Raport%20nr.2%20Indice%20Achizitii%20m.pdf>



cei chestionați, iar 29% i-au acordat un calificativul mediu. Acest fapt arată că mai este necesar de depus eforturi, inclusiv prin desfășurarea instruirilor, pentru a crește profesionalismul actorilor din sistemul achizițiilor publice.

Trebuie să menționăm că percepția privind gradul de pregătire și profesionalism al persoanelor responsabile de procedurile de achiziție publică comparativ cu 2018 a înregistrat o creștere de 12 puncte procentuale. Aceasta se poate datora inclusiv seminarelor de instruire desfășurate în anul 2018, mai ales celor care au adus la cunoștință noile schimbări operate în Legea nr.131/2015 sau utilizarea sistemului electronic MTender.

În pofida acestor rezultate, există restanțe la instruirea reprezentanților din cadrul autorităților contractante la nivel local unde sunt cele mai mari probleme ce țin de profesionalismul și capacitățile reduse ale specialiștilor în achiziții publice. Doar ¼ din seminarele de instruire au fost organizate la nivel local (raion) în anul 2018, ceea ce e prea puțin pentru a remedia deficiențele cu care se confruntă reprezentanții autorităților contractante. Agenția Achiziții Publice și Ministerul Finanțelor trebuie să-și îndrepte eforturile anume la nivelul local și prin seminare de instruire, în direcția creșterii nivelului capacităților și profesionalismului.

### Prioritatea 3

### Asigurarea transparenței proceselor de achiziții publice

#### Acțiunea 10. Revizuirea punctului unic de acces la informațiile privind achizițiile publice (semestrul II, 2018)

**Indicatori de progres:** portal revizuit; informații generale despre achiziții publice (data lansării, data și ora preconizată de deschidere) accesibile pentru toți actorii interesați

Acțiune	Termen de realizare	Calificativ	
		Cantitativ	Calitativ
Revizuirea punctului unic de acces la informațiile privind achizițiile publice	În termen	Realizat, cu deficiențe	Impact mediu -2

## Evaluarea cantitativă

În iulie 2018, a fost aprobat Conceptul tehnic al Sistemului Informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice (MTender) prin Hotărârea Guvernului nr. 705 din 11 iulie, 2018<sup>24</sup>, elaborat cu suportul BERD. Conform hotărârii, Ministerul Finanțelor urma să fie posesorul unității centrale de date a sistemului MTender, să asigure implementarea, funcționarea și dezvoltarea sistemului în conformitate cu legislația și acordurile internaționale la care Republica Moldova este parte. În scopul aplicării HG nr. 705/2018 menționată mai sus, în septembrie 2018, Ministerul Finanțelor a aprobat Programul de utilizare experimentală a sistemului MTender (ordinul MF nr. 157 din 14.09. 2018 cu modificările ulterioare). Astfel, din 17 octombrie 2018, toate autoritățile publice cu statut de autoritate contractantă conform Legii 131/2015 desfășoară în mod obligatoriu procedurile de COP și licitație deschisă prin sistemul MTender. Adicional, autoritățile contractante pot opta pentru desfășurarea achizițiilor de valoare mică electronic, neavând o obligație în acest sens.

Acțiunea a fost evaluată cu calificativul **realizat, cu deficiențe**, întrucât sistemul MTender nu asigură desfășurarea integrală a achizițiilor publice prin mijloace electronice, începând cu etapa de planificare și până la etapa de management a contractului de achiziție și amendamentele la contract. În perioada de referință au fost implementate mai multe funcționalități tehnice și ajustări necesare (integrarea componentei de „contestații”, disponibilitatea tuturor celor 4 criterii de atribuire conform legii 131/2015, posibilitatea încărcării documentelor adiționale ale ofertei care a fost selectată drept câștigătoare, etc.). Totuși, sistemul are o serie de curențe în ceea ce privește funcționalitățile sale așa cum acestea au fost prevăzute de Conceptul tehnic, dar și neconcordanțe cu cadrul legal primar și normativ-secundar, care sunt analizate în documentul elaborat de IDIS „Viitorul” - „Constrângeri în utilizarea sistemului electronic de achiziții publice MTender”.

## Evaluarea calitativă

Introducerea sistemului MTender, care funcționează după principiul „toți văd totul”, a avut un **impact mediu (2)**. Deși, pe de o parte, este un instrument pentru asigurarea transparenței și eficienței procesului de achiziție prin reducerea poverii administrative, sporirea concurenței și reducerea costurilor de tranzacționare, rezultând totodată în responsabilizarea autorităților publice în privința utilizării banilor publici. Pe de altă parte, nu au fost atinse rezultatele scontate ce vizează asigurarea accesului la informația privind atribuirea contractelor de achiziție publică și acordurile adiționale, precum și sporirea nivelului de participare a societății civile la monitorizarea achizițiilor publice inclusiv la etapa de executare a contractelor de achiziții publice.

24 <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=376903>

## Acțiunea 11. Revizuirea cadrului legal referitor la monitorizarea executării contractelor de achiziții publice (semestrul II, 2018)

**Indicatori de progres:** *cadrul legal revizuit; transparența informației privind executarea contractelor și acordurilor adiționale asigurată*

Acțiune	Termen de realizare	Calificativ	
		Cantitativ	Calitativ
Revizuirea cadrului legal referitor la monitorizarea executării contractelor de achiziții publice	-	Nerealizat	Lipsă de impact - 0

### Evaluarea cantitativă

Pornind de la indicatorii de progres, acțiunea se consideră **nerealizată** în condițiile în care în perioada de referință nu au fost întreprinse măsuri de către instituțiile responsabile (Ministerul Finanțelor, AAP) care să vizeze revizuirea cadrului legal și sporirea transparenței informației cu privire la executarea contractelor de achiziție și a acordurilor adiționale.

În procesul de achiziție publică, în lipsa unor reglementări clare și a pârghiilor pentru responsabilizarea autorităților contractante și a operatorilor economici care își asumă niște obligații prin semnarea unui contract de achiziție publică, etapa executării contractelor de achiziție publică este cea mai vulnerabilă la riscuri de corupție. Conform Legii 131/2015, Agenția Achiziții Publice este instituția responsabilă de „monitorizarea conformității desfășurării procedurilor de achiziție publică și efectuarea analizei sistemului de achiziții publice”, iar grupul de lucru din cadrul autorității contractante este responsabil de „monitorizarea contractelor de achiziții publice”. AAP nu are pârghii de intervenție la etapa de executare a contractului de achiziție, autoritatea contractantă fiind pe deplin responsabilă de executarea conformă a acestuia. În caz de neîndeplinire a obligațiilor contractuale de către operatorul economic, autoritatea contractantă poate înainta reclamații, aplica sancțiuni operatorului economic, precum și poate solicita AAP includerea operatorului economic în Lista de interdicție (interdicție de participare la achiziții publice pe termen de 3 ani) conform Regulamentului cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici<sup>25</sup>.

Transparența la etapa de executare a contractului de achiziție este una extrem de redusă, iar rapoartele de monitorizare a executării contractelor de achiziție pe care autoritatea contractantă este obligată să le elaboreze și să le publice pe pagina web trimestrial/semestrial și anual au un caracter formal. Respectiv, aceste rapoarte nu previn riscurile de corupție și înțelegerile ilegale dintre autorități și operatori economici, în condițiile în care nici o autoritate nu va reflecta în propriile rapoarte abateri sau ilegalități de la executarea contractului.

25 <http://lex.justice.md/md/368202/>

## Evaluarea calitativă

În contextul celor menționate mai sus, se atestă lipsa de impact. Cadrul legal nu a fost amendat și îmbunătățit pentru a asigura o monitorizare mai eficientă a executării contractelor de achiziție publică, iar transparența informației privind executarea contractelor de achiziție și acordurilor adiționale este în continuare una extrem de redusă.

### **A acțiunea 12. Elaborarea unui set de indicatori pentru Agenția Achiziții Publice care vor fi utilizați la colectarea datelor statistice și în rapoartele de activitate ale Agenției Achiziții Publice (semestrul I, 2018)**

**Indicatori de progres:** set de indicatori elaborat și aprobat

Acțiune	Termen de realizare	Calificativ	
		Cantitativ	Calitativ
Elaborarea unui set de indicatori pentru Agenția Achiziții Publice care vor fi utilizați la colectarea datelor statistice și în rapoartele de activitate ale Agenției Achiziții Publice	-	Parțial realizat	Impact redus - 1

## Evaluarea cantitativă

Agenția Achiziții Publice elaborează rapoarte de activitate periodic: trimestrial, semestrial și anual, acestea fiind publicate pe pagina web la secțiunea „transparență”<sup>26</sup>. Constatăm că aceste rapoarte sunt preponderent statistice, fără un set de indicatori de performanță. Rapoartele de activitate elaborate și publicate de AAP includ câțiva „indicatori de transparență” precum ponderea achizițiilor anulate, ponderea achizițiilor publice desfășurate cu publicare în BAP, volumul achizițiilor publice raportat la PIB, cota-parte a achizițiilor publice din PIB. Se constată că, în anul 2018, nu a fost elaborat și aprobat un set de indicatori pentru a fi utilizați la colectarea datelor statistice și pentru rapoartele de activitate ale AAP. Un setul de indicatori a fost identificat și inclus în Metodologia de selecție a procedurilor de achiziție ce sunt incluse în eșantionul supus controlului ex-post, aprobată prin Ordinul directorului Agenției Achiziții Publice nr. 29 din 22.05.2017.

## Evaluarea calitativă

Indicatorii prezentați în rapoartele trimestriale, semestriale și anuale ale AAP au utilitate, dar sunt insuficienți pentru asigurarea transparenței, precum și în scopul analizei și identificării riscurilor de corupție și fraude la fiecare etapă a procesului de achiziție publică și, implicit pentru a întreprinde acțiuni de prevenire a acestor riscuri. Prin urmare, **impactul acțiunii este redus.**

26 <https://tender.gov.md/ro/documente/rapoarte-de-activitate>

**Acțiunea 13. Elaborarea unui ghid privind modul de elaborare și depunere a contestațiilor (semestrul II 2018)***Indicatori de progres: ghid elaborat și publicat pe pagina web*

Acțiune	Termen de realizare	Calificativ	
		Cantitativ	Calitativ
Elaborarea unui ghid privind modul de elaborare și depunere a contestațiilor	În termen	Realizat, fără deficiențe	Impact major - 3

**Evaluare cantitativă**

Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor (ANSC) a comunicat oficial că începând cu data de 4 septembrie 2017 operatorii economici pot depune la ANSC contestațiile pe marginea procedurilor de achiziție publică prin completarea unui formular standard<sup>27</sup>. Având în vedere faptul că sistemul de contestații a suferit modificări esențiale atât din punct de vedere legislativ, cât și instituțional, era necesar un Ghid care să integreze toată informația privind procedura de contestare și soluționare a unei contestații care să asigure respectarea maximă a procedurii de către operatorii economici care intenționează să formuleze o contestație ca urmare a unor încălcări admise de autoritățile contractante în procesul de achiziție.

Menționăm că, în decembrie 2017 un atare Ghid a fost elaborat de IDIS „Viitorul” în colaborare cu specialiștii din cadrul Agenției Achiziții Publice (instituția anterior responsabilă de recepționarea și soluționarea contestațiilor pe marginea procedurilor de achiziție publică) – **Ghidul „Contestarea în achiziții publice”**<sup>28</sup>

Acțiunea a fost realizată fără deficiențe și în termenul prevăzut, având în vedere că în decembrie 2018, ANSC a elaborat **Ghidul pentru depunerea și soluționarea contestațiilor**, care a fost publicat pe pagina web la secțiunea „contestații”<sup>29</sup> și care cuprinde următoarele secțiuni principale: sistemul de soluționare a contestațiilor; depunerea contestațiilor pe marginea procedurilor de achiziții publice; procedura de examinare și soluționare a contestațiilor; deciziile ANSC.

27 <https://ansc.md/ro/content/comunicat-privind-recepționarea-spre-soluționare-contestațiilor-depuse-de-catre-operatorii>

28 <http://viitorul.org/ro/library-books/1113>

29 <https://ansc.md/ro/content/depunere-contestații>

## Evaluare calitativă

Impactul acțiunii este unul major având în vedere necesitatea unui suport metodologic pentru operatorii economici privind modul în care aceștia urmează să elaboreze și să depună o contestație pe marginea unei proceduri de achiziție. Aceasta o demonstrează, pe de o parte creșterea gradului de informare și implicit a numărului contestațiilor depuse, iar pe de altă parte, reducerea numărului contestațiilor depuse tardiv sau incomplete/neconforme. Dacă în anul 2017, acestea constituiau 41% și respectiv 12% din totalul contestațiilor respinse, atunci în 2018, contestațiile depuse tardiv și cele incomplete/neconforme s-au redus cu 8 p.p., constituind 33% și respectiv, cu 8 p.p., constituind 4% din totalul contestațiilor respinse.

### Acțiunea 15. Elaborarea unui model de declarație de eligibilitate pentru participare la achizițiile publice (semestrul II, 2018)

*Indicatori de progres: proiect de ordin elaborat și aprobat*

Acțiune	Termen de realizare	Calificativ	
		Cantitativ	Calitativ
Elaborarea unui model de declarație de eligibilitate pentru participare la achizițiile publice	În termen	Realizat, cu deficiențe	Impact mediu - 2

## Evaluarea cantitativă

Documentul Unic de Achiziții European (DUAE) a fost introdus în cadrul legal odată cu amendamentele la Legea 131/2015 din octombrie 2018 (Legea nr. 169 din 26.07.2018, în vigoare din 01.10.2018) în scopul transunerii Directivei 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE. DUAE are scopul de a facilita participarea IMM-urilor la procedurile de achiziție publică și, în final, de a contribui la creșterea concurenței și la asigurarea unor condiții mai bune pentru toate autoritățile.

Așadar, Legea 131/2015 cu amendamentele respective prevede că, la momentul depunerii cererilor de participare sau a ofertelor, autoritatea contractantă acceptă documentul unic de achiziții european, care constă într-o **declarație pe proprie răspundere actualizată, ca dovadă preliminară în locul certificatelor eliberate de către autoritățile publice sau de către terți**, și care confirmă că operatorul economic în cauză îndeplinește următoarele condiții:

- a) nu se află în niciuna din situațiile de excludere menționate la art. 18;**
- b) îndeplinește criteriile privind capacitatea, astfel cum au fost solicitate de autoritatea contractantă;**
- c) dacă este cazul, îndeplinește criteriile de selecție stabilite de autoritatea contractantă în conformitate cu prevederile prezentei legi.**

lar în art. 65, alineatul (4), este prevăzut că **prezentarea ofertei presupune depunerea într-un set comun a propunerii tehnice, a propunerii financiare, a DUAE și, după caz, a garanției pentru ofertă.** În scopul aplicării normelor respective, câteva zile mai târziu a fost aprobat Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 177 din 09.10.2018 cu privire la aprobarea formularului standard al Documentului unic de achiziții european.

Deși acțiunea a fost realizată integral și în termenul prevăzut în Plan, totuși a primit calificativul **realizat, cu deficiențe**, având în vedere multiplele curențe ale formularului aprobat și constrângerile cu care se confruntă autoritățile contractante și operatorii economici în utilizarea acestuia. Aceste erori se explică prin formatul complex al documentului, structura neclară, întrebări imprecise sau repetitive, instrucțiuni neclare de completare pentru fiecare dintre părți. Erorile respective determină descalificări ale ofertanților, contestarea procedurilor de achiziție, tergiversarea procesului de achiziție sau chiar anularea unor proceduri de achiziție. Detalii suplimentare privitoare la DUAE pot fi găsite în analiza de politici elaborată de IDIS „Viitorul”<sup>30</sup>. În scopul remedierii curențelor formularului DUAE și al îmbunătățirii experienței de utilizare a acestuia, IDIS „Viitorul” împreună cu AGER au formulat o serie de propuneri care au fost transmise către Ministerul Finanțelor în luna martie, 2019.<sup>31</sup>

### **Evaluare calitativă**

Introducerea DUAE are un impact mediu având în vedere, pe de o parte, complexitatea procedurii de achiziție și multitudinea documentelor necesare pentru participarea la procedura de achiziție, iar pe de altă parte constrângerile în utilizarea formularului generate de curențele acestuia. Odată cu introducerea DUAE, a fost eficientizat atât activitatea operatorilor economici în procesul de ofertare, fiind redus timpul necesar pregătirii ofertelor, resursele implicate, cât și cea a autorităților contractante - prin reducerea timpului necesar evaluării tuturor documentelor aferente ofertelor recepționate. Operatorii economici își pot redirecționa resursele într-un mod mult mai eficient, optimizând costurile și cheltuielile aferente pregătirii documentelor pentru ofertare în cadrul procedurilor de achiziție publică. Mai mult, fiind eficientizat procesul de depunere a ofertelor, operatorii economici au posibilitatea să participe la mai multe proceduri de achiziție, ceea ce îmbunătățește concurența pe piața achizițiilor și generează mai multă valoare în raport cu banii publici alocați pentru achiziții.

30 [http://viitorul.org/files/library/IDIS\\_Analiz%C4%83%20de%20Politici\\_DUAE\\_final.pdf](http://viitorul.org/files/library/IDIS_Analiz%C4%83%20de%20Politici_DUAE_final.pdf)

31 [http://viitorul.org/files/library/Propuneri%20formularul%20DUAE\\_IDIS%26AGER.pdf](http://viitorul.org/files/library/Propuneri%20formularul%20DUAE_IDIS%26AGER.pdf)

**Acțiunea 17. Elaborarea planului de dezvoltare strategică și consolidarea instituțională a Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor (Semestrul II, 2018)**

**Indicatori de progres:** Plan de dezvoltare elaborat; resurse financiare pentru implementarea acestuia identificate

Acțiune	Termen de realizare	Calificativ	
		Cantitativ	Calitativ
Elaborarea planului de dezvoltare strategică și consolidarea instituțională a Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor	-	Parțial realizat	Impact mediu - 2

**Evaluarea cantitativă**

Pornind de la indicatorii de progres din Planul sectorial de a avea un Plan de dezvoltare elaborat și resurse financiare pentru implementarea acestuia identificate, acești indicatori cantitativi au fost parțial realizați, cu argumentarea expusă mai jos. În consecință, notăm că acțiunea în cauză este **parțial realizată**.

**Evaluarea calitativă**

Planul de Dezvoltare Strategică pe termen mediu și lung al ANSC a fost aprobat la 08.12.2018<sup>32</sup>. În Plan sunt trasate 3 obiective de bază:

- Obiectivul 1. **Dezvoltarea capacității instituționale ale ANSC;**
- Obiectivul 2. **Contribuirea la dezvoltarea cadrului legal pe domeniile de competență;**
- Obiectivul 3. **Eficiențizarea procesului de soluționare a contestațiilor.**

Planul de Dezvoltare Strategică nu este completat de un Plan precis de acțiuni necesare pentru realizarea obiectivelor, termenii de realizare, subdiviziunile/persoanele responsabile, indicatorii de progres, resursele financiare. În lipsa unui Plan de acțiuni cu toate componentele descrise mai sus, nu putem vorbi *stricto sensu* despre un impact al acestui document strategic asupra activității și

32 [https://ansc.md/sites/default/files/document/attachments/plan\\_de\\_dezvoltare\\_strategica\\_pe\\_termen\\_mediu\\_si\\_lung.pdf](https://ansc.md/sites/default/files/document/attachments/plan_de_dezvoltare_strategica_pe_termen_mediu_si_lung.pdf)



consolidării instituționale a ANSC. Dacă facem abstracție de la acest document strategic, de la înființarea sa ca instituție, ANSC a avut mai multe succese și realizări, fără a se conduce nemijlocit de un Plan de acțiuni aprobat în acest sens. O analiză a obiectivelor descrise în Planul de Dezvoltare Strategică ne face să concluzionăm că acțiunile necesare pentru implementarea acestui document strategic sunt de facto acțiuni din sfera competențelor ANSC, care și în prezent sunt realizate și care sunt finanțate din resursele bugetare alocate anual ANSC.

## Prioritatea 6

**Implementarea sistemului informațional de achiziții publice eficiente și eficace, cu integrarea instrumentelor și bunelor practici de identificare și prevenire a fraudei și corupției.**

### **Acțiunea 19. Elaborarea conceptului noului sistem electronic de achiziții publice (semestrul I, 2018)**

**Indicatori de progres:** *concept elaborat și prezentat Guvernului*

Acțiune	Termen de realizare	Calificativ	
		Cantitativ	Calitativ
Elaborarea conceptului noului sistem electronic de achiziții publice	În termen	Realizat, cu deficiențe	Impact mediu - 2

### **Evaluarea cantitativă**

Conceptul tehnic al Sistemului Informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice (MTender) a fost aprobat în iulie 2018 prin Hotărârea Guvernului nr. 705 din 11 iulie, 2018. Conform HG menționate mai sus, Ministerul Finanțelor urma să fie posesorul unității centrale de date a sistemului Mtender și să asigure implementarea, funcționarea și dezvoltarea sistemului în conformitate cu legislația și acordurile internaționale la care Republica Moldova este parte.

Conceptul menționat mai sus prevede că sistemul „MTender” creează un spațiu informațional unitar și o sursă oficială de date despre procedurile de achiziții publice desfășurate și rezultatele organizării acestora – contractele de achiziție publică. Conceptul tehnic prevede automatizarea de către sistemul „MTender” a proceselor de desfășurare a procedurilor de achiziții publice, inclusiv a proceselor pre-procedură (planificare), cât și a celor post-procedură (monitorizare), dar și oferirea, prin intermediul acestui sistem, a instrumentelor avansate de analiză a datelor.

Instituția Publică „Centrul de Tehnologii Informaționale în Finanțe” (în continuare CTIF) este deținătorul și operatorul tehnico-tehnologic al unității centrale de date a sistemului MTender, fiind responsabilă pentru mentenanța unității menționate, de întreținerea și dezvoltarea portalului guvernamental unic de acces online: <https://mtender.gov.md/>, de asigurarea interoperabilității sistemului cu platforma tehnologică guvernamentală comună „MCloud”[1], precum și de integrarea cu resursele informaționale de stat și cu serviciile electronice guvernamentale relevante și disponibile în Republica Moldova.

Este important să subliniem principiile sistemului MTender prevăzute în Conceptul tehnic:

- 1. model multiplatforme interconectate;**
- 2. acoperire integrală a proceselor de achiziție;**
- 3. interoperabilitatea cu serviciile electronice guvernamentale;**
- 4. standardele și principiile *sursă deschisă, date deschise, contractare deschisă*;**
- 5. cost-eficiență în implementare.**

Pe parcursul anilor 2018, sistemul MTender a continuat să fie dezvoltat, fiind operate modificări și ajustări pentru desfășurarea cât mai eficientă de către autoritățile contractante procedurilor de achiziție, și pentru participarea mai activă a operatorilor economici. Totuși, se constată o serie de carențe și neconcordanțe cu cadrul legal primar și normativ - secundar, precum și lipsa unor funcționalități tehnice care au fost prevăzute în Conceptul tehnic al sistemului MTender. Carențele și neconcordanțele actuale din sistem și cadrul legal, cât și lipsa unor funcționalități tehnice care să asigure desfășurarea electronică a întregului proces de achiziție publică generează un șir de constrângeri atât pentru autoritățile contractante, cât și pentru operatorii economici.

### ***Evaluarea calitativă***

Deși sistemul asigură transparența procesului de achiziție, totuși acesta nu are încă integrat un set de instrumente de identificare a riscurilor de corupție care să contribuie la reducerea riscurilor de fraudă și corupție din sistemul achizițiilor. În condițiile date, impactul acțiunii este unul mediu.

# Concluzii finale și recomandări de politici

Pentru noi este imperativ ca orice acțiune a autorităților din domeniu, orice modificare legislativă sau de procedură să se traducă în utilizarea transparentă, echitabilă, nediscriminatorie, imparțială, legală și eficientă a banilor publici de către autorități la procurarea bunurilor, serviciilor și lucrărilor necesare acestora.

Este important de menționat că armonizarea legislației Republicii Moldova cu aquis-ul comunitar constituie un factor determinat al succesului integrării țării noastre în Uniunea Europeană, și este necesară pentru dezvoltarea continuă a sistemului de achiziții. Însă încorporarea legislației europene în sistemul național trebuie să respecte atât principiile tehnicii legislative conform cărora actele normative trebuie să fie elaborate clar, simplu și concis, cât și terminologia utilizată la transpunerea normelor. O legislație coerentă, clară și aplicabilă constituie un factor principal de reducere a riscurilor de corupție și fraudelor caracteristice achizițiilor publice și care prejudiciază grav bugetele publice și interesul cetățenilor.

În rezultatul procesului de monitorizare se atestă restanțe majore la realizarea Planului sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul achizițiilor publice. Din cele 12 acțiuni cu termenul de realizare pînă la finele anului 2018, au fost realizate 2 acțiuni fără deficiențe, 4 acțiuni au fost realizate cu deficiențe, 3 acțiuni au fost realizate parțial și alte 3 acțiuni au primit calificativul nerealizat. Tabloul monitorizării arată că în perioada respectivă doar 50% din măsuri au fost realizate.

Constatăm un nivel scăzut al transparenței procesului de implementare a acțiunilor preconizate în Planul sectorial și lipsa unor informații agregate, fapt care face dificilă monitorizarea acestora. Acțiunile realizate fie nu sunt aduse la cunoștința publicului, fie publicarea acestora este dispersată pe diferite portaluri web (particip.gov.md, parlament.md, gov.md, justice.gov.md, tender.gov.md, mf.gov.md, cna.md, ansc.md, etc.). În privința acțiunilor nerealizate sau parțial realizate nu sunt aduse explicații, nu sunt menționate obstacolele care împiedică realizarea acțiunilor, nu sunt prezentate soluțiile pentru depășirea acestora. Contrar cerințelor, Ministerul Finanțelor și Centrul Național Anticorupție nu au publicat pe paginile lor web rapoartele trimestriale de monitorizare. În pofida acestor deficiențe, trebuie să remarcăm deschiderea autorităților publice responsabile la solicitările IDIS „Viitorul” și oferirea informațiilor privind acțiunile realizate.

Implementarea Planului sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul achizițiilor publice depinde de cooperarea eficientă între autoritățile publice responsabile și cele partenere. La acest capitol sînt mari restanțe și dificultăți. În primul rînd, pentru fiecare acțiune din Planul sectorial sunt indicate mai multe instituții, unele sunt direct responsabile, altele doar partenere, nefiind precis indicat rolul fiecărei instituții, fapt ce duce la pasarea responsabilităților de la o instituție la alta.

Până în prezent cadrul legal nu a fost adus în concordanță cu directivele Uniunii Europene și bunele practici în achizițiile publice. Autoritățile responsabile și-au îndreptat eforturile spre transpunerea Directivei 2014/24/UE privind achizițiile publice, însă nu au fost transpuse prevederile Directivei 2014/25/UE privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale. Drept rezultat, avem un cadru normativ incomplet, care nu reglementează particularitățile cu privire la procedurile de achiziții desfășurate de entitățile sectoriale specifice ce desfășoară activități relevante în sectorul utilităților.

În continuare rămâne nesoluționată problema întreprinderilor cu capital public (întreprinderi de stat, municipale și societățile comerciale cu capital majoritar de stat și municipale), care nu sînt subiecți ai Legii privind achizițiile publice și nu se conformează procedurilor stabilite prin lege, fapt ce duce la lipsă de transparență, vulnerabilități la corupție și, implicit, la utilizarea inefficientă a banului public. În Parlament există o inițiativă legislativă care obligă aceste întreprinderi să efectueze achizițiile în conformitate cu legea, însă aceasta este adoptată doar în prima lectură.

Un șir de schimbări operate în anul 2018 la legea privind achizițiile publice nu au dus la rezultatele așteptate din motivul neadoptării actelor normative necesare pentru implementarea prevederilor legale, sau din cauza existenței unor lacune și neconcordanțe în cadrul legal autohton:

- prevederile Legii nr.131/2015, dar și ale actelor normative subordonate legii creează confuzii, interpretări neuniforme și bariere pentru operatorii economici în privința Documentului Unic de Achiziții European;
- pînă în prezent Guvernul nu a revizuit Regulamentul cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții, Regulamentul privind achizițiile publice de lucrări, Regulamentul cu privire la achizițiile publice folosind procedura de negociere și nici nu a fost elaborat un nou Regulament cu privire la acordul-cadru.

Noile prevederi din lege referitor la furnizorii de servicii de achiziție și la specialiștii certificați în domeniul achizițiilor publice sunt prea generale, nefiind dezvoltate într-un Regulament aprobat de Guvern. Totodată, nu au fost elaborate, dezvoltate și puse în aplicare mecanismele de certificare a specialiștilor în achiziții. În lipsa acestor reglementări nu pot fi aplicate în practică normele referitoare la externalizarea serviciilor de achiziții publice.

Procesul de planificare, organizare și desfășurare nemijlocită a sesiunilor de instruire, comportă mai multe lacune și deficiențe, fapt cauzat inclusiv de capacitățile reduse ale Agenției de Achiziții Publice. Lipsește un Program național de instruire în domeniul achizițiilor publice, inclusiv un Program destinat pentru auditorii interni din cadrul autorităților contractante și care să includă toate componentele necesare unor astfel de programe. Procesul de instruire nu are un caracter permanent și continuu și nu cuprinde seminare practice pe subiecte specifice în conformitate cu necesitățile autorităților contractante și care să fie ținute de formatori pregătiți și aibă continuitate. Doar ¼ din seminarele de instruire au fost organizate la nivel local (raion) în anul 2018, ceea ce e prea puțin pentru a remedia deficiențele cu care se confruntă reprezentanții autorităților contractante, pentru a crește profesionalismul și capacitățile specialiștilor în achiziții publice.

Pe parcursul anilor 2018, sistemul MTender a continuat să fie dezvoltat, fiind operate modificări și ajustări pentru desfășurarea cât mai eficientă de către autoritățile contractante a procedurilor de achiziție și pentru participarea mai activă a operatorii economici. Totuși, se constată o serie de curențe și neconcordanțe cu cadrul legal primar și normativ-secundar, precum și lipsa unor funcționalități tehnice care au fost prevăzute conform Conceptului tehnic al sistemului MTender. Aceste curențe și neconcordanțe generează un șir de constrângeri pentru autoritățile contractante și pentru operatorii economici, nefiind asigurată desfășurarea electronică integrală a întregului proces de achiziție publică. Efectele pozitive plenare ale implementării sistemului electronic vor fi resimțite în condițiile asigurării unui proces de achiziție electronic integral, a asigurării sustenabilității din punct de vedere funcțional și financiar, a eliminării neconcordanțelor cu prevederile cadrului legal, precum și a integrării instrumentelor de identificare a riscurilor de corupție în sistemul electronic de achiziții publice.

Cadrul legal nu a fost amendat și îmbunătățit pentru a asigura o monitorizare mai eficientă a executării contractelor de achiziție publică - etapa cea mai vulnerabilă la riscurile de corupție -, iar în continuare lipsesc reglementări clare și pârghii pentru responsabilizarea autorităților contractante și a operatorilor economici care își asumă niște obligații prin semnarea unui contract de achiziție publică. Plus la aceasta, transparența informației privind executarea contractelor de achiziție și acordurilor adiționale este în continuare una extrem de redusă, iar rapoartele de monitorizare a executării contractelor de achiziție, pe care autoritatea contractantă este obligată să le elaboreze și să le publice pe pagina web trimestrial/semestrial și anual, au un caracter formal și nu previn riscurile de corupție și înțelegerile ilegale dintre autorități și operatorii economici.

## Recomandări de politici

În primul rând, este necesar de a implementa toate acțiunile prevăzute în Planul sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul achizițiilor publice, cu respectarea termenilor indicați și realizarea tuturor indicatorilor de rezultat prevăzuți în Plan.

Este necesar de a spori transparența activității entităților responsabile de implementarea Planului sectorial. Pe paginile web ale instituțiilor responsabile trebuie să fie publicate informații agregate despre procesul de implementare a acțiunilor preconizate, iar paginile web ale Ministerului Finanțelor și Centrului Național Anticorupție trebuie să conțină rapoartele de monitorizare trimestriale privind implementarea Planului sectorial.

Este necesar de a revizui și perfecționa mecanismul actual de dialog între instituțiile publice responsabile, pentru ca acesta să fie unul efectiv și permanent, cu roluri și responsabilități clare pentru fiecare instituție, fapt ce va contribui la avansarea procesului de implementare a Planului sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul achizițiilor publice.

Autoritățile publice trebuie să-și îndrepte eforturile spre transpunerea normelor și practicilor Uniunii Europene în cadrul legal național, în mod special Directiva 2014/25/UE privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale.

Revizuirea în mod prioritar a cadrului legal de către Parlament pentru obligarea întreprinderilor cu capital public (întreprinderi de stat, municipale și societățile comerciale cu capital majoritar de stat și municipale) să efectueze achizițiile în conformitate cu procedurile stabilite în legea privind achizițiile publice.

Aprobarea în mod prioritar de către Guvern a actelor normative necesare pentru implementarea prevederilor legii privind achizițiile publice, modificată esențial în anul 2018, precum: Regulamentul cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții, Regulamentul privind achizițiile publice de lucrări, Regulamentul cu privire la achizițiile publice folosind procedura de negociere, Regulamentul cu privire la acordul-cadru.

Dezvoltarea sistemului electronic de achiziții astfel încât să fie asigurată desfășurarea ciclului integral al unei achiziții publice în mod electronic și asigurarea transparenței la toate etapele procesului de achiziție, în special la etapa executării contractului, precum și dezvoltarea modului de BI necesar pentru analiza și monitorizare achizițiilor publice. Conexa dezvoltării sistemului sunt și acțiunile necesare asigurării sustenabilității funcționale și financiare a MTender, eliminarea neconcordanțelor cu prevederile cadrului legal, precum și integrarea instrumentelor de identificare a riscurilor de corupție în sistemul electronic de achiziții publice.

Amendarea și îmbunătățirea cadrului legal în scopul asigurării unei monitorizări mai eficiente a executării contractelor de achiziție publică și a sporirii nivelului de transparență a informațiilor privind executarea contractelor de achiziție și a acordurilor adiționale.

Revizuirea de către Ministerul Finanțelor a formularului standard al Documentului Unic de Achiziții European atât ca formă (numerotarea corespunzătoare), cât și conținut (excluderea referințelor și a instrucțiunilor din formular). Mai multe recomandări ce vizează DUAE se regăsesc în documentul elaborat de IDIS „Viitorul” și AGER și transmis către Ministerul Finanțelor.<sup>33</sup>

Modificarea de către Parlament a normelor din Legea privind achizițiile publice (art.20 alin.(7)) pentru a exclude prerogativa autorității contractante de solicitare a tuturor documentelor de calificare aferente DUAE la etapa de depunere a ofertelor.

Aprobarea cadrului normativ secundar care să reglementeze detaliat modul în care vor fi aplicate în practică prevederile ce țin de externalizarea serviciilor de achiziții publice (roluri, grad de implicare, responsabilități, răspunderea ce poate surveni, etc.). Tot aici este necesar de elaborat și pus în aplicare mecanismele de certificare a specialiștilor în achiziții.

Pentru dezvoltarea capacităților autorităților contractante în efectuarea achizițiilor publice și prevenirea corupției în domeniu, trebuie îmbunătățit procesul de planificare, organizare și desfășurare nemijlocită a sesiunilor de instruire. În acest sens se impune:

- elaborarea unui Program național de instruire în domeniul achizițiilor publice, inclusiv a unui Program destinat pentru auditorii interni din cadrul autorităților contractante;

<sup>33</sup> [http://viitorul.org/files/library/Propuneri%20formularul%20DUAE\\_IDIS%26AGER.pdf](http://viitorul.org/files/library/Propuneri%20formularul%20DUAE_IDIS%26AGER.pdf)

- organizarea și desfășurarea permanentă și continuă a procesului de instruire, cu seminare practice pe subiecte specifice, conform necesităților autorităților contractante și cu echipe de formatori pregătiți;
- planificarea, organizarea și desfășurarea cu prioritate a seminarelor de instruire la nivel local pentru a crește profesionalismul și capacitățile specialiștilor în achiziții publice din cadrul autorităților contractante din localități.

Pentru dezvoltarea capacităților Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor, aceasta urmează să elaboreze și aprobe un Plan de acțiuni pentru implementarea obiectivelor Planului de Dezvoltare Strategică al instituției, cu indicarea termenelor de realizare, a subdiviziunilor/persoanelor responsabile, a indicatorilor de progres și resurselor financiare. Din acest Plan nu trebuie să lipsească acțiuni precum:

- completarea statelor de personal;
- consolidarea integrității personalului și prevenirii corupției;
- ridicarea nivelului de transparență și accesibilitate a informațiilor publice;
- îmbunătățirea dialogului și cooperării între Agenție și Parlament, Ministerul Finanțelor, Agenția de Achiziții Publice, societatea civilă, alți actori importanți;
- identificarea tuturor problemelor și lacunelor din activitatea Agenției și înaintarea soluțiilor, inclusiv a proiectelor de acte normative, pentru redresarea situației;
- sporirea profesionalismului consilierilor pentru soluționarea contestațiilor;
- aplicarea practicilor unitare în deciziile emise de Agenție;
- identificarea instrumentelor de reducere a termenelor de examinare a contestațiilor și micșorarea numărului acțiunilor abuzive;
- asigurarea informării actorilor din sistemul achizițiilor publice referitor la drepturile, obligațiile și procedurile de urmat în cazul depunerii contestațiilor.

