



RAPORT DE MONITORIZARE A ACHIZIȚIILOR PUBLICE: CARENȚE IDENTIFICATE ȘI RECOMANDĂRI DE POLITICI

DIANA ENACHI

VIOREL CHIVRIGA

SEPTEMBRIE 2016



www.viitorul.org

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”

RAPORT DE MONITORIZARE A ACHIZIȚIILOR PUBLICE: CARENȚE IDENTIFICATE ȘI RECOMANDĂRI DE POLITICI

Diana Enachi

Viorel Chivriga



Kingdom of the Netherlands

Acest raport a fost realizat în proiectul „Parteneri în Îmbunătățire”, finanțat de Uniunea Europeană prin programul „Facilitarea acțiunilor regionale a societății civile din vecinătate”, gestionat de Asociația de Politici pentru o Societate Deschisă (PASOS) și cofinanțat de Ambasada Olandei în proiectul „Consolidarea statului de drept și democratic: contribuția societății civile”



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

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

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

ADRESA DE CONTACT:

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

Telefon: (373-22) 21 09 32

Fax: (373-22) 24 57 14

www.viitorul.org



CUPRINS

Abrevieri	6
Introducere	7
Metodologia de colectare a datelor și monitorizare a achizițiilor	8
Principalele modificări legislative în domeniul achizițiilor	9
Desfășurarea procedurilor de achiziții publice	12
Soluționarea și analiza contestațiilor privind achizițiile publice	16
Concurența și accesul mediului de afaceri la procedurile de achiziție	17
Transparența și accesul la informație în achiziții publice	18
Integritatea și conflictele de interese în domeniul achizițiilor	21
Cele mai frecvente încălcări în sistemul achizițiilor publice	23
Bune practici ale autorităților publice în domeniul achizițiilor	24
Concluzii și recomandări de politici	25
Bibliografie	32



ABREVIERI

AAP - Agenția Achiziții Publice.

AC – autoritate contractantă.

AP – achiziție publică.

ANSC - Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor.

BAP - Buletinul Achizițiilor Publice.

BERD - Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare.

CR – Consiliul Raional.

COPF - cererea ofertelor de prețuri fără publicare.

DCFTA - Deep and Comprehensive Free Trade Agreement.

LP – Licitatie publică.

MF – Ministerul Finanțelor.

OECD – Organizația pentru Cooperare Economică și Dezvoltare.

OMC - Organizația Mondială a Comerțului.

UNDP - Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD).

SEAP - Sistemul Electronic de Achiziții Publice.

INTRODUCERE

Achizițiile publice în Republica Moldova joacă un rol tot mai important în economie. **Valoarea contractelor de achiziții publice** înregistrate de Agenția Achiziții Publice (AAP) în anul 2014 a însumat 11538,4 mil. lei, ce constituie circa **10,3% din Produsul Intern Brut (111757 mil. lei)**¹. Organizarea unor proceduri de achiziții transparente, nediscriminatorii, competitive și deschise este o condiție indispensabilă pentru servicii și investiții publice de calitate, mediu de afaceri sănătos, competitiv și dezvoltare economică sustenabilă. Pe lângă faptul că asigură entitățile publice cu bunuri, servicii și lucrări, achizițiile publice trebuie privite ca fiind un barometru important în evaluarea calității guvernării unei țări.

Prin semnarea, în 2014, a Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană și crearea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător UE-Moldova, R. Moldova și-a asumat o serie de angajamente ce vizează inclusiv și **reformarea sistemului național de achiziții publice**. R. Moldova are obligația de a depune eforturi susținute pe trei direcții: armonizare treptată a legislației în domeniul achizițiilor publice cu aquis-ul comunitar; reforma instituțională în domeniul achizițiilor publice, și crearea unui sistem eficace a căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice.

Începând cu anul 2015, a demarat un proces de revizuire și ajustare a cadrului legal primar și secundar cu standardele, principiile și practicile europene. Iar în 2016, Ministerul Finanțelor împreună cu AAP au inițiat o reformă amplă a sistemului de achiziții

publice, cu setarea unor obiective foarte ambițioase: procese de achiziție transparente, achiziții publice fără corupție, utilizarea optimă a bugetului în interesul publicului, implementarea ”economiei de scară” și evaluarea ”costurilor pe durata de viață”, promovarea responsabilității instituționale și a răspunderii personale, stimularea unui mediu de afaceri sănătos și competitiv.

Sistemul național de achiziții publice din R. Moldova se confruntă cu o serie de probleme ce vizează atât gradul scăzut de transparență și competitivitate pe piața achizițiilor, dar și un nivel redus de conformitate a cadrului legal și cadrului instituțional. Conform unui raport recent elaborat de World Justice Report ”Open Government Index 2015”, R. Moldova a obținut un scor de 0,55 (*pe o scară de la 0 la 1, unde 1 înseamnă deschidere totală*) la capitolul **deschiderea guvernării, situându-se pe locul 46 din 102 țări incluse în clasament** și pe locul 6 din 25 în grupul de țări cu venituri mai mici de medie (*Lower middle income group*). La capitolul accesul la informație, în același raport se menționează că **doar 44% dintre cetățeni sunt cunoscători cu dreptul lor la informația publică** deținută de către autoritățile publice (locale și centrale) și legislația care le garantează acest drept la informațiile publice. Iată de ce **doar 7% dintre cetățeni au solicitat informații de la instituțiile publice**, iar dintre aceștia **doar 81% au primit informația publică solicitată**. Mai mult, 50% dintre cei care au solicitat o informație publică consideră că informația primită este una mai degrabă incompletă, vagă, neclară sau evazivă.

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

METODOLOGIA DE COLECTARE A DATELOR ȘI MONITORIZARE A ACHIZIȚIILOR

În perioada ianuarie–iunie 2016, IDIS ”Viitorul” a desfășurat mai multe activități de consolidare a sistemului național de achiziții publice, având drept beneficiari specialiștii în domeniul AP din cadrul AC, operatorii economici și societatea civilă. Printre acestea se numără: promovarea principiilor bune guvernări în domeniul AP (legalitate, transparență, integritate, eficiență, responsabilitate), organizarea unei vizite de studiu la o serie de instituții și organizații din România (Institutului European Român (IER), Ministerului pentru Consultare și Dialog Social, Agenției Naționale pentru Achiziții Publice, Consiliului Național pentru Soluționarea Contestațiilor, Institutului pentru Politici Publice, Consiliului Concurenței, Centrului Român de Politici Europene, Freedom House Romania, Agenției pentru Dezvoltare Regională București Ilfov) pentru un grup de reprezentanți ai beneficiarilor proiectului, informarea și instruirea membrilor grupului de lucru pe achiziții publice din cadrul AC din 9 raioane (Anenii-Noi, Criuleni, Hîncești, Soroca, Sîngerei, Drochia, Căușeni, Ștefan-Vodă și Cahul). Subiectele abordate în cadrul activităților desfășurate s-au referit la modificările legislative din domeniu, soluționarea litigiilor în AP, bune practici din experiența internațională privind asigurarea transparenței, concurenței libere și eficienței utilizării banului public, metodologii aplicate pentru monitorizarea AP.

În cadrul celor 11 activități desfășurate, cei peste 400 de participanți au evaluat diferite aspecte ce vizează calitatea procesului de achiziție publică și eficiența utilizării resurselor publice, inclusiv gradul de conformitate a cadrului legal primar și secundar, gradul de transparență la fiecare etapă a procesului de AP, gradul de concurență și acces a agenților economici la procedurile de AP, conformitatea și regularitatea planificării AP, gradul de pregătire și instruire a specialiștilor pe

AC, existența practicilor anti-concurențiale și a conflictelor de interese. Participanții au menționat problemele cu care se confruntă, venind și cu recomandări de îmbunătățire a sistemului de AP, ce vizează, în special sporirea transparenței, reducerea poverii administrative, sporirea capacităților AC, prevenirea fraudelor, neregulilor și practicilor anti-concurențiale și eficientizarea întregului proces.

În cadrul acestora și acțiuni, 9 AC (anterior selectate după câteva criterii: volumul achizițiilor publice din ultimii 2 ani, numărul contestațiilor depuse în adresa acestora și valoarea acordurilor adiționale de majorare a valorii inițiale a contractelor) au fost monitorizate în privința conformității procedurilor de achiziție publică desfășurate și a aspectelor menționate mai sus.

Sursele de informare le-au constituit:

- Chestionarele completate de participanți în cadrul activităților desfășurate (reprezentanți ai autorităților publice locale, comunității de afaceri și societății civile, în număr total de 436 persoane;
- Informațiile oferite de cele 8 AC, care au răspuns solicitărilor noastre;
- Datele și informațiile publicate pe pagina web a AAP și Registrul Electronic al AP;
- Paginile web ale AC monitorizate;
- Alte surse de informație (rapoarte de monitorizare ale societății civile).

Din cele 9 AC monitorizate de la care au fost solicitate informații, 8 AC au răspuns la solicitarea adresată de către IDIS ”Viitorul” - CR Anenii-Noi, CR Hîncești, CR Soroca, CR Sîngerei, CR Drochia, CR Căușeni, CR Ștefan-Vodă și CR Cahul. O parte dintre acestea ne-au oferit informații incomplete/selective O singură AC nu a răspuns solicitării - CR Criuleni.

PRINCIPALELE MODIFICĂRI LEGISLATIVE ÎN DOMENIUL ACHIZIȚIILOR

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

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

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

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

În Republica Moldova, nouă lege privind achizițiile publice a fost aprobată la data de 3 iulie, 2015 și a intrat în vigoare la 1 mai, curent². Unele prevederi, printre care publicarea anunțului de intenție, anunțului de participare, anunțului de atribuire în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, vor intra în vigoare la data de 31 decembrie 2020.

Principalele modificări de ordin legislativ și instituțional se referă la:

- ❖ **Mărirea pragurilor și termenelor de depunere și examinare a documentației și contractelor**, care vor determina eficientizarea activității AC, pe de o parte și a ofertanților, pe de altă parte. AC vor putea să se concentreze pe utilizarea eficientă a banilor publici și satisfacerea unor necesități reale, decât pe proceduri birocratice și hârtii, fie și pentru o achiziție foarte mică. Termenele mai lungi pentru depunerea ofertelor permit operatorilor economici să realizeze o evaluare mai pertinentă a caietului de sarcini și pentru pregătirea ofertei corespunzătoare.
- ❖ **Instituirea unui organ al administrației publice de specialitate** - Agenția Națională de Soluționare a Contestațiilor – organism imparțial și independent responsabil de revizuirea deciziilor luate de către de autoritățile sau entitățile contractante în timpul atribuirii contractelor. Se prevede posibilitatea de a supune deciziile adoptate de acest organism controlului judiciar.
- ❖ **Extinderea atribuțiilor și responsabilităților grupului de lucru pe achiziții**. Astfel, grupul de lucru va asigura monitorizarea executării

² Legea nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice. Monitorul Oficial nr. 197-205/402 din 31.07.2015.

contractelor de achiziție publică, întocmind rapoarte în acest sens trimestrial/semestrial și anual. Rapoartele respective, vor include în mod obligatoriu informații cu privire la etapa de executare a obligațiilor contractuale, cauzele neexecutării, reclamațiile înaintate și sancțiunile aplicate, mențiuni cu privire la calitatea executării contractului etc. Acestea vor fi plasate pe pagina web a AC, iar în lipsa acestora pe pagina oficială a autorității centrale careia i se subordonează sau a autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea.

❖ **Un rol mai activ pentru societatea civilă**, ai căror reprezentanți vor putea face parte din componența grupului de lucru pe achiziții din cadrul AC. Acestea, la rândul lor, au obligația de a include în componența grupului de lucru reprezentanți ai societății civile, dacă aceștia depun o cerere scrisă în acest sens cu două zile până la data-limită de depunere a ofertelor. Deși, vor avea doar drept de vot consultativ, participarea membrilor societății civile la procedurile de achiziție va spori gradul de transparență și responsabilizare a autorităților publice.

❖ **Un nou criteriu de atribuire a contractelor de achiziție publică**. Prețul cel mai mic este unicul criteriu aplicat de către AC din R. Moldova la adjudecarea contractelor de achiziție. Aceasta creează ”condiții” prin care sunt achiziționate produse de o calitate inferioară, ”însoțite” de fiabilitate scăzută, costuri de întreținere ridicate, necesitatea de reparații frecvente sau chiar înlocuirea acestora înainte de termen, ceea ce implică noi costuri pentru bugetul public.

❖ **Limitarea majorării valorii contractului de achiziție**, care, uneori, este utilizat drept ”instrument” pentru creșterea nejustificată a prețului inițial al contractului de către contractanți. Astfel, valoarea cumulată a contractelor atribuite pentru lucrări sau servicii suplimentare nu trebuie să fie mai mare de 15% din valoarea contractului inițial.

❖ **Un acces mai larg la informațiile cu privire la procedura și rezultatele achizițiilor publice**. Noua lege conține 3 Anexe, iar anexa nr. 3 cuprinde informații care trebuie incluse obligatoriu de către AC în anunțul de intenție, anunțul de participare la procedura de achiziție publică, anunțul simplificat de participare la sistemul dinamic de achiziție și anunțul de atribuire.

Cadrul normativ secundar este cel care trebuie să asigure operaționalitatea cadrului legal, venind cu norme de aplicare și detalii operaționale. Odată cu aprobarea noii legi în iulie, 2015, autoritățile au avut la dispoziție 9 luni (până la intrarea în vigoare a legii) pentru elaborarea și adoptarea cadrului normativ secundar la noile prevederi. Deși a fost un stabilit termen destul de rezonabil, actele normative ce reglementează domeniul achizițiilor au fost elaborate și aprobate (o parte dintre acestea) tardiv, iar o altă parte se află în proces de elaborare sau în faza de aprobare de către Ministerul Finanțelor.

Până acum au fost aprobate, prin hotărâre de Guvern, următoarele regulamente și documentații standard:

1. Regulamentul cu privire la achiziția bunurilor și serviciilor prin cererea ofertelor de prețuri³.
2. Regulamentul privind achizițiile publice de lucrări.
3. Regulamentul cu privire la achizițiile publice folosind procedura de negociere.
4. Regulamentul cu privire la achizițiile publice de valoare mică.
5. Regulamentul cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții.
6. Documentației standard pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri și servicii.
7. Documentației standard pentru realizarea achizițiilor publice de lucrări.

Alte 5 regulamentele și 2 documentații standard au fost elaborate, dar se află încă în proces de avizare și consultare publică (*publicate pe 26 aprilie 2016 spre avizare și consultare*):

³ Hotărârea Guvernului nr. 666 din 27 mai 2016. Monitorul Oficial nr. 150 din 31.05.2016.

1. Regulamentul cu privire la modul de întocmire, actualizare și evidență a Listei operatorilor economici calificați.
2. Regulamentul cu privire la modul de planificare a contractelor de achiziție publică.
3. Regulamentul privind organizarea și funcționarea Agenției Achiziții Publice.
4. Regulamentul cu privire la acordul-cadru ca modalitate specială de atribuire a contractului de achiziție publică.
5. Regulamentul cu privire la modul de întocmire și evidență a Listei de interdicție a operatorilor economici.
6. Documentația de preselectie pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri/servicii și lucrări prin procedura de dialog competitiv.
7. Documentația Standard pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri, servicii și lucrări prin procedura de negociere.

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

Cu toate acestea, nu este suficient ca legea să fie doar bună, dar trebuie și aplicată corespunzător în practică. Această responsabilitate nu aparține doar instituțiilor de reglementare în domeniu, ci tuturor participanților la procedurile de achiziție (autoritățile contractante, mediul de afaceri), dar și societății civile (mass-media, ONG-urile, cetățenii). Conform rezultatelor analizei chestionarelor, doar **9,8% dintre participanți evaluează cadrul legal în domeniul AP și mecanismele de implementare ale acestuia ca fiind adecvate**. Alți **8,2% îl consideră cu multe lacune și 79,4% susțin că acesta necesită îmbunătățiri**. Totodată, doar 22,4% dintre participanți consideră că legea nouă acoperă carențele actuale ale sistemului de achiziții publice. Iar alți 45% consideră că legea acoperă parțial carențele din sectorul achizițiilor.

O lacună a noii legi este **nereglementarea participării întreprinderilor publice (întreprinderile de stat/municipale) și a formelor de parteneriat public-privat (PPP-uri) la achizițiile publice**. Or, asigurarea transparenței procedurilor de achiziție publică și eficienței utilizării resurselor publice este indispensabilă nu doar pentru instituțiile publice, dar și pentru entitățile subordonate acestora: întreprinderile de stat și cele municipale. Altfel spus, achizițiile desfășurate de cele circa 240 de întreprinderi de stat și 480 întreprinderi municipale care dispun de un patrimoniu de peste 19 miliarde lei⁴, sunt netransparente și vulnerabile la corupție.

⁴ Conform datelor din Registrul Patrimoniului Public la situația din 01.2015.

DESFĂȘURAREA PROCEDURILOR DE ACHIZIȚII PUBLICE

Planificarea achizițiilor

Fiecare AC este obligată să asigure planificarea achizițiilor publice pentru următorul an bugetar în scopul satisfacerii necesităților de bunuri, servicii și lucrări. În acest sens, conform legislației, AC elaborează planuri anuale și trimestriale de achiziții publice. Mai mult ca atât, legislația prevede obligativitatea publicării planului de achiziții pe pagina web a AC (legea veche – în termen de 30 zile de la adoptarea acestuia, legea 131 - în termen de 15 zile de la adoptarea acestuia).

Cu toate acestea, una dintre cele mai mari probleme ale sistemului național de achiziții publice este și **planificarea defectuoasă, ineficientă și, mai ales, netransparentă a achizițiilor**. Lipsa acestui instrument managerial subminează **calitatea procesului de achiziție, oportunitatea și prioritatea investițiilor publice**, precum și **posibilitatea de monitorizare de către societate a modului de utilizare a banilor publici**.

În ceea ce privește elaborarea planurilor anuale, toate cele 8 AC, fie ne-au furnizat planurile, fie ne-au indicat sursa în care sunt publicate. Totuși, **doar 2 din cele 8 AC au planurile anuale pentru anii 2014-2016 publicate pe paginile web instituționale** (CR Cahul, CR Soroca). Iar CR Sîngerei, deși a indicat că planurile sunt publicate pe pagina web, acestea nu au fost de găsit.

Una dintre cauzele gradului redus de transparență la etapa de planificare a achizițiilor este și **necunoașterea prevederilor legislative de către specialiștii pe achiziții** din cadrul AC. Astfel, în două cazuri s-a invocat drept motiv pentru nepublicarea planurilor de achiziție, faptul că legea nu obligă AC să publice planurile anuale de achiziții.

Totodată, **doar 23,4% dintre reprezentanții autorităților publice** monitorizate susțin că, în cadrul autorității în care activează a fost **elaborat și**

publicat planul anual de AP. Alte **42,4% susțin că planul a fost elaborat, dar nu a fost publicat**. Iar 27,0% au menționat că în cadrul AP nu există un plan anual de achiziții publice. În ceea ce privește planificarea trimestrială, **nici una dintre cele 8 AC nu dispun de planuri trimestriale**, care sunt obligatorii conform prevederilor legale.

Pregătirea profesională a specialiștilor în achiziții publice

Funcționarea adecvată și eficientă a sistemului național de AP ține inclusiv de gradul de pregătire și capacitățile funcționarilor responsabili de desfășurarea procedurilor de achiziție publică. Activitățile de consolidare a capacităților și de instruire desfășurate de AAP sunt insuficiente, mai ales în contextul intrării iminente în vigoare a noii Legi privind achizițiile publice. Formarea profesională și consultanța sunt oferite AC numai la cerere, dar fără regularitate și focalizare. În prezent nu este oferită nici o instruire operatorilor economici⁵.

Lipsa de capacități și abilități tehnice la nivelul AC (în special APL-urilor) în ceea ce privește identificarea necesităților, pregătirea documentației de atribuire, evaluarea ofertelor, și implementarea și controlul executării contractelor de achiziție are un șir de consecințe:

- ◆ Numeroase solicitări de clarificare din partea ofertanților, fapt ce duce la tergiversarea implementării proiectelor, anularea procedurilor de achiziții publice și consumul exagerat de timp și resurse adiționale;
- ◆ Descurajarea agenților economici de a participa la tendere sau chiar lipsa ofertelor pe fondul elaborării neadecvate a specificațiilor

⁵ Proiectul Strategiei de dezvoltare a sistemului de achiziții publice în Moldova pentru anii 2016-2020.

tehnice, ceea ce de multe ori duce la anularea procedurilor și provoacă întârzieri în realizarea unor proiecte de investiții publice;

- ▶ Numeroase contestații depuse, care sunt cauzate de realizarea defectuoasă a documentelor de licitație, fie, ulterior de rezultatele în urma evaluării inadecvate, cu consecințele sus-numite;
- ▶ Calitatea slabă a rezultatelor obținute ca urmare a implementării contractelor de achiziție publică și multiple modificări pe perioada de implementare a contractului;
- ▶ Irosirea resurselor publice prin creșterea prețurilor bunurilor, lucrărilor, serviciilor procurate ca urmare a concurenței limitate.

AAP este responsabilă de instruirea specialiștilor pe achiziții și consolidarea capacităților AC. Conform legii, AAP acordă autorităților contractante ajutor metodologic și consultații în domeniul achizițiilor publice, inițiază și susține acțiunile de instruire a personalului autorităților contractante implicat în organizarea, desfășurarea procedurilor de achiziții publice și atribuirea contractelor de achiziții publice (art. 9, lit. k)). Însă, AAP nu deține informații cu privire la numărul persoanelor implicate în procesul de achiziții publice din cadrul AC și, respectiv, privind necesitățile acestora de instruire pentru a asigura eficiența achizițiilor publice.

Funcționarii publici responsabili de achiziții publice nu au un grad de pregătire suficientă, datorită lipsei programelor universitare în domeniu. În cele mai multe cazuri aceștia sunt responsabili în paralel și de alte domenii, car nu au tangențe cu cel al achizițiilor publice. Actualmente, nu există nici un instrument/program de pregătire profesională, instruire a specialiștilor în achiziții publice.

Însăși AAP recunoaște că formarea profesională, instruirea și consultanța sunt oferite AC atunci când aceasta este solicitată, neavând un caracter regulat sau focalizat, motivând prin gradul înalt de fluctuație a specialiștilor în achiziții.

Circa 56,6% dintre participanții în activități consideră că specialiștii în achiziții publice sunt puțin instruiți și doar 34,0% cred că aceștia sunt instruiți suficient.

O singură AC a indicat că, în perioada anilor 2014-2015, a beneficiat de 2 instruirii în domeniul

AP. Membrii grupului de lucru din alte 5 AC au beneficiat de o singură instruire, iar în 2 dintre cele 8 AC, specialiștii în domeniul AP nu au beneficiat de nici o instruire. Aceste date explică capacitățile instituționale reduse în domeniul AP și calitatea slabă a documentației de atribuire, care, adesea creează neînțelegeri din partea ofertanților, subminând calitatea procesului de AP.

Pentru funcționarea eficientă a sistemului de achiziții, este imperativ ca și operatorii economici să cunoască legislația și cadrul normativ secundar în domeniu. Iată de ce, ca urmare a revizuirii cadrului legislativ și normativ din ultimele luni, este mai mult ca necesar să fie acordată o atenție sporită **concentrării eforturilor AAP pe componenta de instruire** și elaborare a instrumentelor standardizate (documentații de atribuire, etc.) și ghidurilor, **orientată spre ambele categorii de participanți la procedurile de AP – entități publice și agenți economici.**

Menționăm că, recent, în luna iunie, Ministerul Finanțelor și AAP au inițiat o serie de instruirii pentru persoanele responsabile de desfășurarea procedurilor de achiziții publice din cadrul AC în contextul implementării Legii noi privind achizițiile publice.⁶

Modificarea contractelor de achiziție publică prin acorduri adiționale

Mai multe surse, inclusiv și ultimul raport de audit al performanței sistemului de AP, realizat de Curtea de Conturi⁷, semnalează cazuri în care **acordurile adiționale sunt utilizate în calitate de "instrument" pentru creșterea nejustificată a prețului inițial al contractului.** Iar, SMID nu înregistrează corespunzător datele referitoare la acordurile adiționale. Spre exemplu, aceasta poate fi în cazul în care un agent economic propune inițial un preț foarte mic pentru a câștiga contractul și, ulterior, la puțin timp după semnarea contractului, vine cu solicitarea de majorare a valorii contractului. În legea veche, limita pentru astfel de acorduri

⁶ <http://tender.gov.md/ro/content/seminar-de-instruire-persoanelor-responsabile-de-desf%C4%83%C8%99urarea-procedurilor-de-achizi%C8%9Bii>

⁷ <http://www.ccrm.md/hotarireview.php?idh=767&l=ro>

era stabilită la 30%. Astfel, valoarea cumulată a contractelor atribuite pentru lucrări sau servicii suplimentare nu putea fi mai mare de 30% din valoarea contractului inițial.

Un caz elocvent în acest sens este contractul semnat la data de 23 iulie, 2014 de către CR Soroca și agentul economic SRL "Nostaliserv-Prim". Astfel, în planul de achiziții pentru anul 2014, pentru "lucrările de reparație a trotuarului din preajma memorialului Eroilor" din or. Soroca au fost planificați 125,0 mii lei. Ulterior desfășurării unei proceduri COP și semnarea contractului de efectuare a lucrărilor cu SRL "Nostaliserv-Prim" în valoare de 150,9 mii lei. Circa 3 luni mai târziu (01.12.2014) a fost semnat un acord adițional de majorare, în valoare de 40,9 mii lei (27% din valoarea inițială a contractului). Straniu este că, la fel și în anul 2015 (5 ianuarie) a fost semnat un nou contract de achiziție cu același agent economic pentru efectuarea acelorași lucrări "Lucrări de reparație a trotuarului în preajma Monumentului Eroilor" în valoare de 87,74 mii lei (conform www.tender.gov.md). Menționăm că aceste lucrări nu au fost planificate în PA de achiziții pentru anul 2015 al CR. În final, pentru reparația unui trotuar din preajma memorialului a fost alocată **o sumă totală de 279,5 mii lei sau dublu de către sursele financiare inițial planificate.**

Totodată, în urma analizei efectuate, **41,6% dintre participanți consideră că, acordurile adiționale de majorare a valorii contractului de AP pot fi considerate ca o metodă de mărire nefondată a prețului inițial al contractului.**

Controlul și monitorizarea achiziției publice

Funcția de control în domeniul AP este realizată de AC, Curtea de Conturi și Inspekția Financiară din subordinea Ministerului Finanțelor. Instituția responsabilă de cercetarea cauzelor de corupție (inclusiv corupția în domeniul AP), coordonarea elaborării și executării planurilor de integritate ale autorităților publice) este Centrul Național Anticorupție (CNA).

Sistemul de control intern din cadrul autorităților publice (AC) este realizat prin

intermediul unităților de audit intern, organizarea și funcționarea cărora este reglementată prin Legea privind controlul financiar public intern (nr. 229 din 23 septembrie 2010).⁸ Funcția de audit intern este încă slabă și instruirii specifice în domeniul auditului AP nu au fost organizate deocamdată. Direcția de Armonizare a Controlului Financiar Public Intern a fost creată în cadrul Ministerului Finanțelor pentru reglementarea și monitorizarea sistemului de management financiar și control și activitățile de audit intern.⁹

În cadrul evaluării, **5 AC din cele 8 monitorizate** au menționat că, în perioada 2014-2015 procedurile de achiziție **au fost supuse unui singur control din partea organelor competente.** CR Hâncești a indicat că procesul de AP a fost supus verificărilor de 3 ori în ultimii 2 ani, dintre care o dată de către CNA și de două ori – de către Curtea de Conturi. CR Căușeni a menționat că în ultimii doi ani nu au fost organizate controale din partea organelor de control. Iar CR Anenii Noi a menționat 4 controale la care au fost supuse procedurile de AP (nu au indicat care anume organ de control).

Deficiențe mari există și la capitolul **monitorizarea achizițiilor.** În același raport al Curții de Conturi menționat mai sus, s-a constatat că în **nici una dintre cele 12 autorități contractante supuse auditului nu au fost implementate proceduri eficiente de monitorizare conformă a procesului de achiziții publice.**

Conform regulamentului modificat privind activitatea grupului de lucru pentru achiziții (aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 667 din 27 mai 2016), grupul de lucru va asigura monitorizarea executării contractelor de achiziție publică, întocmind rapoarte în acest sens trimestrial/semestrial și anual. Rapoartele respective, vor include în mod obligatoriu informații cu privire la etapa de executare a obligațiilor contractuale, cauzele neexecutării, reclamațiile înaintate și sancțiunile aplicate, menționi cu privire la calitatea executării contractului etc. Acestea vor fi plasate pe pagina web a AC, iar în lipsa acesteia pe pagina

⁸ <http://lex.justice.md/md/336794/>

⁹ <http://md.one.un.org/content/unct/moldova/ro/home/presscenter/press-releases/pnud-i-consiliul-europei-au-evaluat-riscurile-de-corupie-in-ach.html>

oficială a autorității centrale căreia i se subordonează sau a autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea.¹⁰

Totuși, această specificare a **responsabilității de monitorizare a contractelor de achiziție** de către grupul de lucru **nu este însoțită de un mecanism clar de realizare a monitorizării**, mai ales, în

condițiile în care autoritățile publice locale susțin că se confruntă cu lipsa specialiștilor în achiziții publice.

În susținerea constatărilor respective, **circa 2/3 (65,6%) dintre participanți la evaluare consideră că la nivelul autorității publice nu există mecanisme de monitorizare conformă a procesului de achiziții publice.**

¹⁰ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&cid=365130>

SOLUȚIONAREA ȘI ANALIZA CONTESTAȚIILOR PRIVIND ACHIZIȚIILE PUBLICE

Sistemul de soluționare a contestațiilor în R. Moldova a suferit mai multe modificări în ultimul an. Începând cu anul 2007 și până la intrarea în vigoare a noii legi privind achizițiile publice, examinarea și soluționarea litigiilor dintre participanții la procedurile de achiziție publică intra în atribuțiile AAP (art. 9 din Legea nr. 96 din 13.04.2007).

La recomandarea experților europeni și internaționali, noua Lege privind achizițiile publice (nr 131 din 03.07.2015) prevede instituirea unui nou organ al administrației publice de specialitate – Agenția Națională de Soluționare a Contestațiilor, care este competentă să soluționeze contestațiile cu privire la procedurile de achiziție publică potrivit regulamentului de organizare și funcționare a acesteia (art. 78). Prin această prevedere a fost eliminat conflictul de competențe din activitatea AAP, care, pe de o parte, înregistrează rezultatele procedurilor de achiziție publică iar, pe de altă parte, are competențe în soluționarea litigiilor dintre participanții la procedurile de achiziție publică. Acest nou organ de specialitate urma să fie o autoritate administrativă în subordinea Ministerului Finanțelor, care soluționează contestațiile formulate în cadrul procedurilor de achiziție publică.

Ulterior, însă, printr-un proiect de modificare a Legii 131, în scopul implementării prevederilor art. 270, titlul V, capitolul 8 „Achiziții Publice” al Acordului de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova, această agenție urmează a fi creată de către Parlament, dispunând de independență organizațională, funcțională, operațională și financiară.

Conform aceluiași proiect de modificare a legii (care a fost aprobat prin hotărâre de Guvern la data de 27 aprilie și remis spre aprobare în Parlament), ANSC ar fi trebuit să fie funcțională începând cu 1 septembrie, 2016, ceea ce, după cum vedem, nu s-a reușit.

Numărul contestațiilor depuse de către operatorii economici participanți la procedurile de AP poate

vorbi despre calitatea slabă a documentației de atribuire și/sau lipsa de capacități și abilități tehnice la nivelul AC. Conform raportului de activitate al AAP pe parcursul anului 2015, la AAP au parvenit un număr de **743 contestații, ceea ce înseamnă mai puțin cu 353 decât în anul 2014**. Aceasta se datorează scăderii numărului procedurilor de AP, raportul contestațiilor la numărul total de proceduri nu a suferit modificări esențiale – 8,42% (2014 – 8,27%). Mai mult, analizând obiectul contestațiilor, putem identifica punctele slabe și aspectele problematice ale procesului de AP. Astfel, vedem că, în anul 2015, **cele mai multe contestații (579 sau 78%) au fost depuse pe rezultatele procedurilor de AP**. Pe locul doi, se află contestațiile care au drept obiect *conținutul invitației de participare sau a documentelor de licitație* (137 contestații sau circa 18,5%). Cele mai puține contestații (27 contestații sau 3,6%) au fost depuse pe partea de *desfășurare a procedurii de achiziție*.

În cadrul activității de monitorizare, **3 dintre cele 8 AC susțin că nu au avut nici o contestație în perioada anilor 2014-2015** (CR Soroca, CR Ștefan-Vodă și CR Sîngerei). Însă, conform datelor AAP (tender.gov.md) în anul 2014, în adresa CR Sîngerei au fost depuse 7 contestații, toate având drept subiect al contestației rezultatele procedurii. Dintre acestea, 4 au fost respinse de către AAP și 3 admise și ca urmare cele 3 LP au fost anulate de către AAP.

Cele mai multe contestații au fost depuse în adresa CR Anenii Noi, în perioada 2014-2015, fiind contestate 5 proceduri de AP, toate fiind admise de AAP. Iarăși, s-a observat o neconcordanță dintre datele prezentate de AC și cele publicate pe pagina AAP la secțiunea ”Contestații”. Astfel, potrivit datelor din a doua sursă, în adresa CR Anenii Noi au fost depuse 3 contestații: obiectul contestației la o procedură fiind documentele de licitație/invitația de participare, iar la celelalte 2 – rezultatele.

CONCURENȚA ȘI ACCESUL MEDIULUI DE AFACERI LA PROCEDURILE DE ACHIZIȚIE

Concurența limitată este un efect **al participării restrânse a agenților economici la procedurile de AP**, care la rândul său duce la alocarea ineficientă a banilor publici. Există exemple, care arată că un produs este cumpărat de către o autoritate contractantă cu 5 lei, pe când altă autoritate a procurat același produs cu 15 lei sau de 2-3 ori mai scump. Asemenea situații sunt inacceptabile, cu atât mai mult cu cât au fost constatate și în Raportul de Audit al performanței sistemului de achiziții publice, realizat de Curtea de Conturi¹¹.

Aceasta o demonstrează și rezultatele analizei noastre. Astfel cele 8 AC monitorizate au indicat că au avut de la **3 la 19 proceduri anulate în ultimii 2 ani din lipsa de concurență**.

În ceea ce privește **transparența și accesul la informație privind AP a mediului privat**, **51,0%** dintre participanți consideră că **AP sunt puțin transparente** pentru agenții economici care doresc să participe la procedurile de AP. În timp ce, **40,6%** consideră că **informația pentru sectorul privat este accesibilă și transparentă**.

În momentul de față, prevederile în vigoare ale **normelor legale referitoare la excluderea din proceduri a agenților economici implicați în acorduri anticoncurențiale, sunt lipsite de eficiență practică**. Pe de o parte, instrumentele legiferate pentru a preveni concurența neloială și ”înțelegerile” dintre aceștia, sunt inaplicabile, dată fiind imposibilitatea practică de a dovedi caracterul acțiunilor anticoncurențiale în termenele scurte de evaluare a ofertelor.

Pe de alta parte, excluderea din procedurile ulterioare a ofertanților care au fost anterior implicați

în trucarea licitațiilor este extrem de dificilă, deoarece sancționarea unui operator economic pentru trucarea unei licitații de către Consiliul Concurenței nu este suficientă pentru excluderea acestuia din procedurile de achiziție publică, fiind necesară condamnarea sa prin hotărârea definitivă a unei instanțe judecătorești. Se impune, așadar, alinierea legislației naționale la practicile europene în materie, astfel încât companiile implicate în astfel de practici să poată fi excluse atât din procedura vizată de comportamentul anticoncurențial, cât și din procedurile ulterioare.

Deși cadrul legal primar și normativ a fost recent modificat și îmbunătățit conform celor mai bune practici europene, totuși **accesul IMM-urilor la procedurile de achiziții publice este limitat, fie din lipsă de capacități, fie din lipsa susținerii și încurajării prin politici adecvate**. Astfel, la moment, nu există un mecanism care ar asigura implicarea și încurajarea participării la achiziții a IMM-urilor.

Facilitarea accesului IMM-urilor la procedurile de AP și la creșterea numărului întreprinderilor mici care au contracte cu statul poate fi realizată prin **prevederea expresă în documentele de achiziție a obligativității de partajare pe loturi**, acolo unde este posibil. De asemenea, crearea și funcționarea eficientă a unei baze de date automatizate a ofertelor de bunuri și servicii ale IMM-urilor pe portalul Registrului electronic de achiziții publice ar permite AC să extindă considerabil baza de potențiali furnizori, ceea ce ar determina sporirea concurenței și, în cele din urmă la contractarea unor bunuri, servicii și lucrări la un raport preț-calitate mai bun.

¹¹ <http://www.ccrm.md/hotarireview.php?idh=767&l=ro>

TRANSPARENȚA ȘI ACCESUL LA INFORMAȚIE ÎN ACHIZIȚII PUBLICE

Logica economică a reformei AP trebuie să graviteze în jurul ideii potrivit căreia **transparența generează competiție, iar competiția generează economii**. Analizele econometrice realizate în cadrul unor studii de impact realizate la nivel european au demonstrat faptul că și o **creștere mică dar stabilă a nivelului de transparență în achizițiile publice duce la economii tangibile**. Astfel, conform *Evaluation Report-Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation (Part 1)*, publicat de Comisia Europeană în 2011, **publicarea unui anunț de participare produce economii de 1,2%** în comparație cu situațiile în care nu s-au publicat anunțuri de participare sau alte informații în legătură cu un contract ce urmează să fie atribuit. Conform aceluiași analize, **o AC care publică o invitație de participare la licitație și utilizează o procedură deschisă poate face economii de până la 3,8% din valoarea estimativă finală a contractului**, iar dacă utilizează o procedura restrânsă, se poate aștepta la economii de 2,5%.

Economiile care sunt asociate unui grad mai ridicat de competiție sunt mai mari în sectorul de servicii și lucrări, rezultând o relație de directă proporționalitate între economii și competiție în aceste sectoare. Cu cât procedurile mobilizează mai mult competiția, cu atât mai mult crește și gradul de economisire.

În plus, credem că un element de noutate pentru Moldova este posibilitatea de a avea **consultări cu piața înainte de lansarea procedurii, înainte de finalizarea caietului de sarcini**. Credem, că acesta este un instrument care va duce și la îmbunătățirea calității documentației de atribuire, dar și la un dialog deschis și eficient între AC, operatorii economici și comunitatea de experți. Este un instrument ce trebuie utilizat în scop constructiv, cu bună credință, și nu cu scopul de a elabora

documentația de atribuire pentru a avantaja sau nu un anumit ofertant.

Conform unui raport recent elaborat de IDIS "Viitorul" – **"Guvernare locală deschisă pentru cetățeni activi și informați"**¹², în care 45 din cele mai mari localități din R. Moldova au fost evaluate după 9 criterii de transparență, **19 din pagini web ale autorităților publice nu conțin o rubrică dedicată transparenței decizionale**. Iar în ceea ce privește achizițiile publice, administrațiile locale dau dovadă de o anumită deschidere la etapa de inițiere a procedurilor de achiziții publice, dar nici o localitate din cele 45 nu are pe pagina web arhiva rezultatelor achizițiilor publice din (cel puțin) ultimii doi ani.

În ceea ce privește regulile de publicare a anunțurilor, rezultatelor achizițiilor publice, vechea lege a achizițiilor publice¹³ menționa "dreptul", dar nu și "obligația" AC de a asigura un grad de transparență corespunzător prin publicarea anunțurilor și în alte surse de informare, precum pagina web a AC, presa locală, etc. Astfel, obligativitatea de publicare a anunțurilor în BAP (care poate fi accesat contra plată și nu toate persoanele au acces la el), limitează transparența și concurența în domeniu.

Prin urmare, la verificarea surselor de publicare a informațiilor privind achizițiile publice (anunțuri de intenție, invitații de participare, rezultatele procedurilor), toate cele 8 AC au indicat că toată informația se publică în BAP, o AC a menționat că rezultatele procedurilor se transmit prin poșta electronică tuturor participanților, o AC a menționat că informația se publică în BAP și,

¹² <http://viitorul.org/newsview.php?l=ro&cid=132&id=5237&t=/STIRI-EVENIMENTE-IDIS/Raport-IDIS-Autoritatile-publice-locale-din-Moldova-sunt-restantiere-la-asigurarea-unei-comuni-cari-deschise-cu-cetatenii>

¹³ Legea nr. 96-XVI din 13.04.2007 privind achizițiile publice. Monitorul Oficial nr.107-111/470 din 27.07.2007.

facultativ, pe pagina web și doar o AC a indicat că toată informația este plasată pe pagina web, în BAP și presa locală (CR Ștefan-Vodă).

Datele sondajului realizat printre participanții la activități arată că **doar 20,8% consideră că AP în R. Moldova sunt transparente**, 4,6% cred că sunt puțin transparente, iar circa 66,8% susțin că nu sunt transparente. Analizând cele trei etape ale procesului de AP – pre-achiziție (planificare), achiziție propriu-zisă (desfășurarea tenderului) și post-achiziție (executarea și monitorizarea contractului) din punct de vedere a transparenței, am obținut următoarele date: **41,3% dintre participanți consideră că etapa de achiziție propriu-zisă este cea mai transparentă**. Iar etapa post-achiziție, care se referă la executarea, controlul și monitorizarea AP, este considerată drept cea mai puțin transparentă de circa 38,0% dintre participanți.

Pentru evaluarea gradului de transparență și publicare a datelor privitor la AP desfășurate, am analizat și paginile web ale celor 9 autorități publice monitorizate. După cum vedem în tabelul 1, deși toate autoritățile dispun de pagini web și majoritatea au o secțiune destinată achizițiilor publice, totuși **doar jumătate dintre acestea publică (fie și selectiv) la această secțiune informații relevante achizițiilor planificate/desfășurate**.

Desfășurarea procedurilor prin sistemul electronic de AP (SIA „RSAP”)

Sistemul Informațional Automatizat „Registrul de Stat al Achizițiilor Publice” a fost lansat prin Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 103 din 03.09.2012, fiind aprobată și lista AC obligate să inițieze toate procedurile de achiziție publică prin SIA „RSAP”.

Actualmente în cadrul SIA RSAP au fost elaborate următoarele componente funcționale de bază:

- ▶ înregistrarea și publicarea anunțurilor de intenție;
- ▶ înaintarea invitației de prezentare a ofertelor;
- ▶ aprobarea spre publicare și publicarea invitației de prezentare a ofertelor;
- ▶ modificarea documentelor de licitație/aprobarea lor;
- ▶ înaintarea cererii de participare;
- ▶ comunicarea cu participanții la licitație;
- ▶ înregistrarea ofertelor;
- ▶ formarea raportului privind procedura de achiziție și aprobarea lui;
- ▶ accesarea on-line a documentelor de licitație;
- ▶ integrarea cu Registrul de Stat al Populației și Registrul de Stat al Unităților de Drept;
- ▶ controlul asupra atribuirii contractului.

Tabelul 1. Analiza transparenței și publicării datelor cu privire la AP de către cele 9 AC.

Nr. d/o	Autoritatea contractantă	Pagină web	Planul anul de achiziții publice, 2015		Secțiune destinată achizițiilor publice pe site	Publicarea informațiilor cu privire la achizițiile publice (invitații de participare, rezultatele procedurilor)
			Elaborat	Publicat		
1	CR Anenii Noi	da	da	nu	da, dar lipsesc informațiile	nu
2	CR Criuleni	da	da	nu	nu	nu
3	CR Hîncești	da	da	nu	da	da
4	CR Soroca	da	da	da	da	da
5	CR Sîngerei	da	da	nu	nu	selectiv
6	CR Drochia	da	da	nu	nu	nu
7	CR Căușeni	da	da	nu	da	nu
8	CR Ștefan-Vodă	da	da	nu	da	da
9	CR Cahul	da	da	da	da	da, secțiune separată la ”Anunțuri”

Sursa: Date elaborate de autori în baza analizei paginilor web monitorizate ale AC.

În baza funcționalităților menționate, versiunea actuală a SIA RSAP este capabilă să asigure realizarea ciclului deplin de viață al unei proceduri de achiziții publice de tip "Licitație publică" sau "Cerere a ofertelor de prețuri".

Conform Raportului AAP, în perioada anului 2015, cele 221 AC înregistrate în sistem au inițiat și desfășurat prin intermediul SIA RSAP **3 121 de proceduri de achiziții publice**, în rezultatul cărora au încheiate **6 804 contracte de AP în sumă de 3,3 miliarde lei**.

Respectiv, **ponderea AP desfășurate prin**

intermediului sistemului electronic în suma totală a contractelor constituie 51,5%.

Consiliile Raionale au început să utilizeze sistemul electronic de AP abia începând cu a 2-a jumătate a anului 2015, respectiv este precoce de a realiza o analiză în acest sens. Menționăm că, doar că o autoritate monitorizată a reușit să desfășoare 9 proceduri prin intermediul SIA RSAP, în valoare totală de 10,2 milioane lei. Începând cu anul 2017, autoritățile de reglementare planifică modificări ale Legii privind AP pe partea ce ține de achizițiile electronice.

INTEGRITATEA ȘI CONFLICTELE DE INTERESE ÎN DOMENIUL ACHIZIȚIILOR

Legea 131 conține un articol separat, denumit „reguli de evitare a conflictelor de interes”, încă acesta, de facto, nu se deosebește prea mult de prevederile Legii 96. Astfel, pe parcursul aplicării procedurii de atribuire a contractului de achiziții publice, AC are obligația de a lua toate măsurile necesare pentru a evita situațiile de natură să determine apariția unui conflict de interes și/sau manifestarea concurenței neloiale.

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

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

Obligația membrului grupului de lucru de a semna aceste declarații era stabilită și în legea veche, dar, nu era respectată întocmai. Au fost elucidate multe cazuri în care membrii grupului de lucru nu respectau această prevedere, ceea ce contribuia la creșterea riscurilor de apariție a conflictelor de interes și, respectiv lipsa asigurării că atribuirea contractelor de achiziție a fost efectuată în mod imparțial și independent. Același raport al Curții de Conturi din 2015, care a analizat conformitatea procedurilor de achiziție a 12 AC, a constatat că

grupurile de lucru din cadrul AC nu au întocmit și nu au semnat în toate cazurile declarațiile de confidențialitate și imparțialitate, procesele verbale de deschidere și de evaluare a ofertelor, iar în alte cazuri acestea au fost întocmite post-factum¹⁴. Astfel, auditul a constatat că în **10 din cele 12 autorități contractante auditate, în 56 de cazuri din cele 399 verificate, membrii grupului de lucru nu au depus aceste declarații**.

Pe lângă specificarea situațiilor în care poate apărea un conflict de interes, mai sunt necesare și alte acțiuni. Una dintre acestea ar fi indicarea obligativității instituirii de către fiecare AC a unui registru cu toate declarațiile de confidențialitate și imparțialitate semnate de membrii grupului de lucru pe propria răspundere (să fie publice în format electronic, și astfel, să responsabilizeze membrii grupului de lucru și în cazul apariției unui conflict să nu se eschiveze de la retragerea din componența acestuia). Pe lângă aceasta, să fie ținută și evidența conflictelor apărute, modul de soluționare a acestora, ca și un punct de referință pentru situațiile care pot apărea în viitor. Regulile de evitare a conflictelor de interes să se extindă și în perioada executării contractului, nu doar la etapa de atribuire. Adicional, recomandăm să existe sancțiuni interne în cazul neluării unor acțiuni în privința evitării conflictelor. Totodată, este necesar de inclus și componenta de educație și prevenție pentru a preîntâmpina corupția și situațiile de conflicte de interes. Aceasta, la fel implică și capacități manageriale suficiente ale instituțiilor de reglementare și elaborare de politici în domeniu, precum și o bună coordonare între aceste instituții și organele de control și audit.

În cadrul activității de evaluare, fiind întrebați dacă cunosc cazuri de conflicte de interes în cadrul

¹⁴ <http://www.ccrm.md/hotarireview.php?idh=767&l=ro>

AC, grupurilor de lucru pe AP, cazuri de încălcare a principiilor de concurență loială sau favorizarea anumitor agenți economici pe criterii de rudenie, prieteni. **Doar 14,0% dintre participanți au indicat că nu cunosc cazuri de conflicte de interese**, 32,8% - cunosc puține și foarte puține asemenea cazuri. În timp ce, **28,4%** dintre participanți au indicat că au cunoștință de **cazuri de conflicte de interese multe și foarte multe**.

Dintre cele 8 autorități, **4 susțin că Declarațiile de confidențialitate și imparțialitate sunt semnate de către toți membrii grupului de lucru**. Acestea nu sunt publicate, dar sunt incluse în dosarul achiziției publice.

Însă, conform art. 5 din *Regulamentului cu privire la întocmirea și păstrarea dosarului achiziției publice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 9 din 17.01.2008*¹⁵, **în lista documentelor care se conțin în dosarul achizițiilor publice nu fac parte și aceste declarații**. Respectiv, vorbim despre o lacună legislativă, atâta timp cât este prevăzută obligația membrilor grupului de lucru de a semna aceste declarații, însă nu este prevăzut ce se întâmplă cu ele.

Nici noul cadru legal și normativ secundar nu face "lumină" în acest sens. Deși este prevăzută obligativitatea membrilor grupului de lucru pe AP de a semna aceste declarații, nu este reglementat modul în care sunt păstrate. Spre exemplu prin deținerea unui **registru al acestor declarații**, care să

fie public, caz în care ar fi posibil ca oricine să poată sesiza anumite conflicte de interese nedeclarate de membrii grupului de lucru.

Și Curtea de Conturi în raportul de audit din 2015 a depistat cazuri de nesemnare a acestor declarații. Codul Contravențional prevede la art. 327, pct. (5), că "*Nesemnarea declarațiilor de confidențialitate și imparțialitate de către membrii grupului de lucru, neîntocmirea proceselor-verbale de deschidere și evaluare a ofertelor în cadrul procedurilor de achiziții publice, neexpedierea, în termenele stabilite, pe adresa ofertanților a informațiilor privind rezultatul procedurii de achiziție sau a altor informații prevăzute de actele normative se sancționează cu amendă de la 25 la 150 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere*. Deși Codul Contravențional prevede sancțiuni pentru nesemnarea lor, nici o persoană până acum nu a fost sancționată în acest sens.

Lipsa declarațiilor de confidențialitate și imparțialitate implică creșterea riscului apariției conflictelor de interese și, respectiv, lipsa asigurării că atribuirea contractelor de achiziții a fost efectuată în mod independent și imparțial. În acest sens, considerăm **necesară introducerea unor verificări mai riguroase din partea organelor de control și aplicarea sancțiunilor pentru nerespectarea acestor prevederi, atât persoanelor implicate, cât și autorității publice** pentru admiterea acestor nereguli.

¹⁵ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=326694&lang=1>

CELE MAI FRECVENTE ÎNCĂLCĂRI ÎN SISTEMUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE

În multe cazuri, AC, în detrimentul intereselor lor, **nu au asigurat respectarea prevederilor contractuale în ce privește termenele de livrare, prețul contractat, precum și alte cerințe contractuale.** De asemenea, **AC nu aplică penalități operatorilor economici pentru încălcarea prevederilor contractuale.** Au fost constatate și situații în care AC, contrar prevederilor legale și contractuale, efectuează achitări în avans, suportând suplimentar cheltuieli ineficiente.¹⁶

Menționăm că, în cadrul evaluării noastre, în perioada anilor 2014-2015, **nici una dintre cele 8 AC nu a sesizat AAP privind cazurile de încălcare a prevederilor contractuale** (respectarea termenelor de livrare/executare, cantității și calității bunurilor/serviciilor/lucrărilor, precum și a prețului pentru o unitate, specificate în contract) de către contractanți, deoarece susțin că nu au avut astfel de cazuri. O singură AC (CR Soroca) a sesizat AAP în privința unei situații de conflict de interese. Prin urmare, nici o AC din cele 8 monitorizate nu a aplicat penalități în ultimii 2 ani.

Totodată, **nici una dintre cele 8 AC nu a solicitat AAP în perioada anilor 2014-2015 includerea operatorilor economici care nu și-au îndeplinit corespunzător obligațiile contractuale în Lista de interdicție.**

Aceasta în condițiile în care **includerea în Lista de interdicție a operatorilor economici se inițiază obligatoriu**, dacă, în urma neîndeplinirii sau îndeplinirii necorespunzătoare a clauzelor contractuale de către operatorul economic, AC a suportat un prejudiciu (cheltuieli suplimentare) sau i-a fost afectată activitatea. Aceasta presupune prezentarea la AAP a unei solicitări de rigoare și deciziei grupului de lucru în acest sens, sau a organului de control, cu anexarea tuturor documentelor confirmative. Ulterior, AAP

examinează solicitarea și în termen de 15 zile adoptă decizia de includere sau de neincluere a operatorului economic în Lista de interdicție.

Lista ”neagră” (lista de interdicție a operatorilor economici) care este întocmită de către AAP ar fi trebuit să fie **o practică de succes și un instrument util pentru AC în procesul de atribuire a contractelor de achiziție.** În acest sens, avem cazul de succes al Băncii Mondiale, care prin întocmirea listei negre, exclude pe o perioadă determinată, firmele care nu și-au respectat angajamentele contractuale asumate, de la procedurile de atribuire a contractelor finanțate de bancă. **Lista de interdicție gestionată de AAP este mai mult de formă, fiind limitată și ineficientă.** În pofida cazurilor multiple de executare proastă a contractelor (rapoartele Curții de Conturi, investigații jurnalistice, etc.) la situația din 15 august, în Lista respectivă erau incluși doar 24 de operatori economici. Unul dintre cele mai plauzibile motive și cel mai des menționat în cadrul activităților de informare și instruire, este acela că **AC nu solicită AAP includerea operatorilor economici în Lista de interdicție, din cauza că procedura în sine reprezintă un proces anevoios și îndelungat.**

Utilizat întregului potențial al acestei liste, atunci ar putea deveni un **instrument foarte bun de responsabilizare a operatorilor economici** și prevenire a cazurilor frecvente de încălcări și fraude. Mai mult ca atât, deși legislația europeană nu prevede obligatoriu întocmirea acestei liste. Totuși, atunci când este utilizată, se recomandă **o abordare individualizată**, ceea ce înseamnă că modalitatea actuală prin care toți agenții economici sunt excluși de la procedurile de achiziție publică pe un termen de trei ani, este una nu tocmai echitabilă. Acest termen ar trebui corelat cu valoarea daunelor produse bugetului public prin nerespectarea prevederilor contractuale.

¹⁶ <http://www.ccrm.md/hotarireview.php?idh=767&l=ro>

BUNE PRACTICI ALE AUTORITĂȚILOR PUBLICE ÎN DOMENIUL ACHIZIȚIILOR

Având scopul de a promova bunele practici în domeniul achizițiilor publice la nivelul autorităților publice locale, am solicitat de la reprezentanții acestora – participanți la activitățile de training să prezinte exemple de bune practici. Printre acestea se numără:

- Includerea în componența grupului de lucru pe achiziții a celor mai buni specialiști;
- Atragerea în cadrul procedurilor de achiziții a experților în domeniul concret la care se referă achiziția;
- Includerea unui agent economic care nu a și-a onorat angajamentele asumate prin contractul de achiziție în Lista de interdicție a operatorilor economici;
- Remiterea invitațiilor de participare la concurs la cit mai mulți operatori economici calificați pentru a primi cât mai multe oferte;
- Elaborarea cit mai detaliată a caietelor de sarcini;
- Primirea unui număr record de 18 oferte la anunțul cu privire la construcția sistemului de apeduct;
- Publicarea anunțurilor de participare cu cel puțin 3 săptămâni până la data desfășurării tenderului propriu-zis;
- Elaborarea planurilor de AP în concordanță cu obiectivele și planurile strategice ale autorității publice;
- Elaborarea și publicarea pe pagina web a autorității publice a raportului cu privire la eficiența utilizării banilor publici;
- Publicarea anunțurilor de participare și a altor informații relevante pe pagina web a autorității publice și în alte surse media locale;
- Eficiența AP din cadrul autorității este demonstrată de lipsa contestațiilor din partea agenților economici;
- Asigurarea transparenței maxime în procesul de AP;
- Neacceptarea solicitărilor contractanților de mărire a valorii contractelor;
- Acordarea consultațiilor și informațiilor despre AP, atât participanților. Cât și solicitanților de informații;
- Verificarea calității loturilor de produse care sunt livrate, respectiv avem practici de returnare a produselor necalitative furnizorului;

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI DE POLITICI

În condițiile adoptării unui nou cadru legislativ pentru transpunerea directivelor europene, **decidenții și autoritățile publice ar trebui să schimbe unele accente în domeniul achizițiilor publice, și anume:**

- ◆ Utilizarea fondurilor publice în mod eficient, **prin generarea valorii pentru bani (*value for money*)** de către sistemul de achiziții, în detrimentul alegerii celui mai mic preț. Responsabilitatea de bază a autorităților publice în acest sens este alegerea celei mai bune oferte din punct de vedere tehnico-economic, care generează valoare economică autentică, nu doar executarea unei cheltuieli în limita bugetului planificat, așa cum se întâmplă în prezent.
- ◆ **Focusarea pe proces și nu pe procedura** în sine care, deși este importantă, totuși politica statului în domeniu trebuie să fie orientată către realizarea unor achiziții eficiente din perspectiva cetățenilor, în calitate de beneficiari direcți ai serviciilor și investițiilor publice. Or, obiectivul central al realizării unui proiect de investiții îl reprezintă creșterea calității standardului de viață al cetățenilor dintr-o comunitate.
- ◆ **O legislație coerentă și simplu de aplicat, în detrimentul supra-reglementării** care nu face decât să îngreuneze activitatea AC prin diverse proceduri extrem de birocratice acoperite de hârtii, chiar dacă, de facto, produsul, serviciul sau lucrarea executată nu reflectă o necesitate a AC și mai ales, a cetățenilor comunității respective.
- ◆ Instituirea unor **unități centrale de achiziții publice**, care să efectueze achiziții pentru mai multe AC. Volumele mari de procurări ar putea fi reduce costurile de achiziție prin obținerea ”economii de scară” și creșterea competitivității. Mai mult, aceasta ar reduce duplicarea, costurile administrative și ar spori simplitatea și uniformitatea permițând

autorităților să fie focusate pe cetățeni și livrare de politici. Conform datelor OECD, motivele pentru care majoritatea statelor optează pentru instituirea acestor unități sunt: prețuri mai bune la bunuri și servicii achiziționate (100%); costuri mai mici de tranzacție (96%); îmbunătățirea capacităților și expertizei (81%); sporirea siguranței legale, tehnice, economice și contractuale (81%);

Recomandări din partea participanților la procesul de AP (participanți la activitățile de informare, instruire desfășurate de IDIS ”Viitorul”) privind creșterea gradului de transparență în domeniul AP:

1. reorganizarea, automatizarea și informatizarea sistemelor de achiziții publice.
2. toate informațiile să fie publicate obligatoriu pe paginile web ale autorităților contractante, iar anunțul de participare să fie publicat și în alte surse de informare online și pe panourile informative ale autorităților publice;
3. asigurarea transparenței la toate etapele procesului de achiziție (începând cu identificarea necesităților), control ex-ante și ex-post a procesului de achiziții publice;
4. utilizarea de către toate autoritățile contractante (100%) a SIA RSAP;
5. modificarea și îmbunătățirea cadrului legal în sensul de a face cât mai transparente și publice toate informațiile cu privire la achiziții;
6. asigurarea accesului gratuit pentru toți agenții economici la BAP;
7. posibilitatea accesării online a tuturor documentelor relevante: invitațiile, caietele de sarcini pentru concursuri prin COP și documentele de licitație pentru LP;
8. depunerea ofertelor pentru orice tip de procedura în regim online;

9. publicarea anunțurilor, procedurilor de AP nu doar în BAP ci și în alte mijloace de informare în masă;
10. accesul societății civile la informația referitoare la AP care este limitată în prezent;
11. elaborarea unui mecanism împreună cu societatea civilă pentru monitorizarea executării contractelor de AP;

Recomandări pentru îmbunătățirea proiectelor de acte normative în materie de AP

I. Regulamentul cu privire la modul de întocmire și evidență a Listei de interdicție a operatorilor economici.

1. La pct. 3 se recomandă ca Lista să includă nu doar înscrieri referitor la operatorii economici, persoane fizice și juridice din R. Moldova și din alte state, dar și conducătorii, fondatorii acesteia – persoane fizice, pentru evitarea situațiilor în care, aceleași persoane prin fondarea unor noi unități economice, pot participa la procedurile de AP și prejudicia utilizarea banilor publici.

2. La pct.7 ar fi oportun de inclus și numele administratorului agentului economic, eventual și fondatorii, întrucât aceștia ar putea fonda/administra alte societăți comerciale, care pot participa la achizițiile publice. Prin publicarea numelor lor ar putea fi evitate eventuale viitoare ilegalități din partea societăților economice administrate de aceștia.

La pct. 7 sunt indicate datele pe care lista, în mod obligatoriu, trebuie să le conțină. Adițional ”datelor de contact”, se recomandă completarea acestora cu ”sediul” sau ”adresa juridică”, pentru evitarea unor confuzii care ar putea apărea.

3. În pct.15 se menționează că AAP **este în drept** să includă un operator economic în Listă în cazul în care la exercitarea atribuțiilor ce-i revin conform legislației a constatat existența temeiurilor prevăzute la pct. 14 din prezentul Regulament. Însă, potrivit pct.8 din Regulament, includerea

în Listă a operatorului economic se inițiază **obligatoriu**, dacă, sunt întrunite temeiurile prevăzute la pct. 14 din prezentul Regulament și dacă AC a suportat un prejudiciu (cheltuieli suplimentare) sau i-a fost afectată activitatea. Totodată, conform pct.10, AC care a constatat îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor asumate în cadrul procedurilor de AP, ceea ce a cauzat un prejudiciu sau a afectat activitatea acesteia, sau a constatat conduita contrară prevederilor legislației a operatorului economic, va iniția **obligatoriu** procedura de includere în termen de 60 de zile din momentul apariției temeiurilor prevăzute la pct. 14.

Aceste norme trebuie corelate între ele pentru a nu admite confuzii la aplicarea în practică. Mai mult ca atât, includerea unui operator economic în Listă în situațiile prevăzute de Regulament, trebuie să reprezinte o obligație pentru Agenție, nu un drept discreționar. În acest sens recomandăm înlocuirea sintagmei din pct.15 „este în drept” cu sintagma „este obligată”.

4. În pct.18 este prevăzută posibilitatea AAP de a solicita informația/documentele lipsă sau suplimentare de la autoritatea contractantă și, după caz, informații de clarificare de la operatorul economic și, în termen de 15 zile de la prezentarea informației/documentelor respective, adoptă decizia de includere sau de neinclusiune a operatorului economic în Listă. Aici însă lipsește termenul în care AC este obligată să furnizeze această informație/documente.

Recomandăm de a prevedea expres termenul în care AC va furniza informația/documente solicitate de AAP.

5. În pct.23 este prevăzută că excluderea operatorului economic din Listă înainte de expirarea termenului expres prevăzută în aceasta poate avea loc prin revocarea deciziei AAP. Însă Regulamentul nu instituie nici o normă, nici o procedură, care ar reglementa acest mecanism de revocare. La fel, nu se descrie care sunt acele temeiuri în baza cărora AAP va iniția procedura de revocare. În lipsa

unor astfel de reglementări în Regulament, AAP va utiliza acest instrument revocare la latitudinea sa subiectivă și în interesul său, fie al terților părți.

Recomandăm reglementarea în Regulament a procedurii și temeiurilor de revocare a deciziei AAP de includere a operatorului economic în Listă.

II. Regulamentul cu privire la modul de întocmire, actualizare și evidență a Listei operatorilor economici calificați

1. La pct. 11, este prevăzut că pentru includerea în listă agentul economic trebuie să anexeze la cererea de includere în listă a cel puțin unei recomandări din partea unei AC. În acest sens, pentru mai multă credibilitate, se recomandă anexarea a cel puțin 2 recomandări privind executarea calitativă a unui contract de achiziție publică.
2. În pct.17 sunt prevăzute cazurile de excludere din Lista operatorilor economici calificați, însă nu sunt prevăzute căile de atac asupra deciziei Agenției de excludere. Regulamentul trebuie să prevadă expres posibilitatea operatorului economic de a contesta decizia Agenției de excludere, ori această decizie este un act ce poate fi contestată în ordinea contenciosului administrativ. De notat, că o astfel de posibilitate de contestare este acordată pentru decizia Agenției de respingere (pct.18 din Regulament).
3. În pct.17 sunt prevăzute 3 cazuri de excludere din Lista operatorilor economici calificați. Considerăm oportun de a include aici și cazul indicat expres în pct.14 din Regulament atunci când se respingere o cerere. Or, este posibil ca după includerea operatorului în Listă să se producă situațiile prevăzute în art.18 alin.(1) și (2) din Legea nr.131 din 3 iulie 2015 privind achizițiile publice. Spre exemplu, ofertantul sau candidatul este condamnat, prin hotărârea definitivă a unei instanțe judecătorești, pentru participare la activități ale unei organizații sau grupări criminale, pentru corupție, pentru fraudă și/sau pentru spălare de bani. Fie sunt

prezente celelalte circumstanțe prevăzute de art.18 alin.(2) din Legea nr.131/2015: se află în proces de insolvență ca urmare a hotărârii judecătorești; b) nu și-a îndeplinit obligațiile de plată a impozitelor, taxelor și contribuțiilor de asigurări sociale în conformitate cu prevederile legale în vigoare în Republica Moldova sau în țara în care este stabilit; c) a fost condamnat, în ultimii 3 ani, prin hotărârea definitivă a unei instanțe judecătorești, pentru o faptă care a adus atingere eticii profesionale sau pentru comiterea unei greșeli în materie profesională; d) a prezentat informații false sau nu a prezentat informațiile solicitate de către AC, în scopul demonstrării îndeplinirii criteriilor de calificare și selecție.

III. Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea AAP, structurii și efectivului-limită ale acesteia

Actualmente, efectivul-limită al AAP, stabilit prin Hotărârea Guvernului Nr.747 din 24.11.2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structura și efectivul-limită ale AAP, este de *64 persoane*, inclusiv personalul de deservire tehnică.

Potrivit pct.2 din noul Regulament, ce se propune a fi aprobat, se stabilește efectivul-limită al AAP în număr de 52 de unități, inclusiv servicii teritoriale – 14 unități și personal contractual, care desfășoară activități auxiliare, supus reglementărilor legislației muncii – 3 unități (în total *69 persoane*).

Reieșind din prevederile proiectului, implementarea viitoarei Hotărâri de Guvern va genera costuri suplimentare din bugetul de stat, fără, însă a prevedea sursele de proveniență. Acest fapt contravine jurisprudenței Curții Constituționale (Hotărârea Curții Constituționale nr.5 din 18.02.2011) și art.131 din Constituție, care menționează că nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare. La fel este menționat că orice amendament, care atrage majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare, poate fi adoptat numai după ce a fost acceptat de Guvern.

Plus la aceasta trebuie de luat în considerație faptul, că potrivit lit. e) a art.37 din Legea nr.317/2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, nota informativă trebuie să includă „fundamentarea economico-financiară în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare și de altă natură”.

La pct. 7, lista atribuțiilor AAP ar trebui completată cu:

- a. monitorizează funcționarea sistemului de achiziții publice.
- b. realizează ghiduri, analize, studii și evaluări privind sistemul de achiziții publice și vine cu propuneri ce vizează perfecționarea și dezvoltarea sistemului.

Pct. 8 din Regulament prevede că, la nivel teritorial, AAP își exercită atribuțiile prin intermediul subdiviziunilor sale teritoriale. La Anexa nr. 2 ”Structura Agenției Achiziții Publice” prevede existența a doar 5 subdiviziuni teritoriale în locul celor 30 de subdiviziuni care au activat până în prezent. Dată fiind necesitatea consultării și informării permanente la nivel local a specialiștilor în achiziții publice, considerăm oportună existența subdiviziunilor teritoriale în fiecare unitate administrativ-teritorială de nivelul II.

O recomandare vizează și indicarea responsabilităților și atribuțiilor fiecărei direcții/secții în parte, spre a oferi mai multă claritate AC (solicitanților de informații) și a evita suprapunerea responsabilităților pe interior.

Este necesară o clarificare a tipurilor de rapoarte de monitorizare (trimestriale și anuale) care urmează a fi elaborate de către AAP și prevederea unui mecanism clar de includere a recomandărilor din aceste rapoarte, alături de cele a Curții de Conturi în politicile din domeniul achizițiilor (control, supraveghere și coordonare a procesului de AP).

IV. Regulamentul cu privire la modul de planificare a contractelor de achiziție publică.

1. Există o neconcordanță între prevederile Legii nr. 131 și prezentul proiect de regulament. Astfel, conform Legii 131, una din atribuțiile grupului de lucru este ”*elaborează planuri anuale și trimestriale de efectuare a achizițiilor*

publice”, însă în Regulament, se indică doar planificarea anuală a achizițiilor publice. Prin urmare, se recomandă ajustarea cadrului normativ secundar la prevederile Legii nr. 131.

2. În Regulament nu se indică persoana/persoanele din cadrul AC nemijlocit responsabile (managerul autorității, președintele grupului de lucru, toți membrii grupului de lucru, etc.) de elaborarea, prezentarea și publicarea planului de achiziții.
3. Proiectul de Regulament nu include prevederi clare cu privire la publicarea planului de achiziție și sursele de publicare ale acestuia (pagina web a autorității, panourile informative). Se recomandă, ca pe lângă publicarea în BAP, să fie inclusă și publicarea acestuia în alte surse, precum pagina web a AC.

Recomandări pentru îmbunătățirea proiectului Strategiei de dezvoltare a sistemului de achiziții publice în Moldova

1. În conformitate cu art.4 din Legea nr.780/2001, actul legislativ trebuie să fie în concordanță cu cadrul juridic existent al legislației și să respecte principiul coerenței între reglementările concurente. Cadrul juridic existent în Republica Moldova este un tot întreg interconectat și nici un act normativ nu funcționează în sine independent de alt act normativ. Sub acest aspect, o schimbare normativă în orice domeniu al raporturilor sociale va determina anumite tangențe în întreg cadrul juridic. Acest principiu, cunoscut și ca principiul coerenței, afirmă că toate componentele care formează întregul colaborează între ele într-un mod complet interdependent și interactiv. O consecință a acestui principiu este că fiecare parte a întregului are un rol de îndeplinit și că scopul general poate fi realizat atunci când toate domeniile cooperează inteligent între ele.

Reieșind din prevederile pct.15 cuprinse în *Regulile de elaborare și cerințe unificate față de documentele de politici*, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.33 din 11 ianuarie

2007, la etapa de elaborare a documentului de politici se vor face referiri la interacțiunea acestora cu alte programe guvernamentale aflate în desfășurare sau deja realizate, pentru asigurarea continuității și evitarea suprapunerilor de obiective, acțiuni și costuri.

În consecință, la elaborarea prezentei Strategii, autorul urma să țină cont de interconexiunea și tangența cu alte documente de politici (concepte, strategii), care trebuie să coordoneze între ele.

Recent, la data de 06.07.2016, Guvernul a aprobat Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020¹⁷. Strategia urmează să fie implementată în două etape: 2016 – 2018, perioadă în care se va pune accentul pe reformarea autorităților administrației publice centrale, și 2019 – 2020, care vizează reformarea autorităților locale.

În acest context, pornind de la conexiunea domeniului achizițiilor publice cu administrația publică centrală și locală, precum și unul din scopurile Strategiei “de reformare a instituțiilor în domeniul achizițiilor publice” (MF, AAP, ANSC, etc.), realizarea cu succes a prezentei Strategii este strâns legată de realizarea eficientă a Reformei Administrației Publice.

2. Proiectul Strategiei nu cuprinde analiză complexă a problematicii sistemului actual de achiziții publice, care să reflecte toate carențele ale sistemului de achiziții. Or, setarea unor obiective și planificarea obținerii unor indicatori de performanță necesită în prealabil o analiză a problemelor existente. Acestea se recomandă a fi detaliate pe componente separate, precum cele care se referă la cadrul legislativ, instituțional, procedurile de achiziție și documentația de atribuire, capacitățile AC, dar și componenta de monitorizare a executării contractelor, care merită o atenție deosebită și formularea unor

obiective tangibile în acest sens. Totodată, se recomandă punctarea problemelor paralel cu identificarea soluțiilor potențiale și instrumentelor ce vor fi utilizate pentru înlăturarea problemei pe fiecare etapă și sub-etapă a procesului de AP.

3. În ceea ce privește ”obiectivele” Strategiei, considerăm neadecvată menționarea ”obiectivelor majore”, ceea ce ar implica și existența unor ”obiective minore”. Prin urmare, se recomandă includerea unor ”obiective generale și ”obiective specifice”.
4. Ca remarcă generală, notăm anumite *cerințe cuprinse în Regulile de elaborare și cerințe unificate față de documentele de politici, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.33 din 11 ianuarie 2007*. Astfel, conform pct.16 din aceste Reguli, la elaborarea documentelor de politici vor fi elaborate câteva scenarii posibile de implementare. În continuare, pct.28 explică, că scenariile de implementare reprezintă totalitatea soluțiilor posibile, precum și argumentarea acestora, în scopul identificării variantei optime de implementare a politicii publice. Conform pct.29, scenariile urmează să reflecte:
 - a) descrierea problemei și prioritatea acesteia la nivelul administrației publice centrale;
 - b) prezentarea opțiunilor (2-3 variante), considerate adecvate pentru soluționarea problemei identificate;
 - c) analiza problemei, situației și a opțiunilor prezentate;
 - c) prezentarea opțiunii optime recomandate pentru implementare a politicii publice, însoțită de o argumentare temeinic fundamentată.

Plus la aceasta, pornind de la prevederile pct.27, documentele de politici trebuie să fie însoțite de analiza de impact pentru variantele posibile ale implementării, efectuată până la demararea procesului (ex-ante). Vor fi analizate, în funcție de domeniul vizat, aspectele de impact economic (inclusiv financiar), social, ecologic etc. Analiza de impact poate include, de asemenea,

¹⁷ <http://descentralizare.gov.md/libview.php?l=ro&idc=249&id=1306&t=/EVENIMENTE/Nationale/Cabinetul-de-ministri-a-aprobat-Strategia-de-reformare-a-administratiei-publice>

aprecierea riscurilor de menținere a situației existente și precizarea gradului de urgență al schimbărilor propuse.

5. În Strategie lipsește o abordare clară a componentei de control (intern, ex-post și audit). Astfel, considerăm că, actualmente, există probleme majore în ceea ce privește controlul intern de la nivelul AC, care fie nu există "de facto", fie este foarte slab dezvoltat. În contextual reformei actuale a sistemului de achiziții, trebuie de menționat că AC trebuie să treacă treptat de la o abordare axată exclusiv pe respectarea prevederilor legale, la una bazată pe eficiență și generarea valorii pentru bani. Aceasta implică faptul că sistemele de control intern trebuie să asigure realizarea obiectivului de bază a procesului de achiziții publice: obținerea celui mai bun raport calitate-preț.

Prin urmare, recomandăm includerea în strategie a unei componente separate (obiective, acțiuni, indicatori de performanță) ce vizează "dezvoltarea/consolidarea funcției de control intern", ceea ce ar reduce riscurile de nereguli și abuzuri în utilizarea resurselor publice prin intermediul achizițiilor. Sistemele de control intern trebuie să acopere toate fazele procesului de achiziții publice, de la planificarea achiziției, până la executarea contractului, iar cerințele ar trebuie să fie concordate cu mărimea AC, prin aceasta evitându-se creșterea poverii administrative a autorităților mici.

6. Deși autorul a întocmit un Plan de acțiuni pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a sistemului de achiziții publice în Moldova 2016-2020, în titlu nu face referire la acest Plan de acțiuni. Pornind de la faptul, că titlul este elementul principal de identificare al unui act legislativ/normativ, care trebuie să exprime cu claritate obiectul reglementării, recomandăm prezentarea acestuia în următoarea redacție: „*Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice în Moldova 2016-2020 și Planul de acțiuni pentru Implementarea Strategiei (Foaia de parcurs) până în anul 2020*”. Planul de acțiuni acoperă

o perioadă de 4 ani. În acest sens *considerăm oportun revizuirea anuală a Planului de acțiuni, ceea ce va oferi posibilitatea unei reacții mai rapide la necesitățile de reformare a cadrului de reglementare și de întreprindere a unor măsuri de corectare. Revizuirea anuală a Planului de acțiuni ar trebui să se bazeze pe rezultatele monitorizării și evaluării implementării Strategiei.*

7. Strategia pune accent pe *transparența achizițiilor publice și implementarea tehnologiilor electronice în procedurile de achiziții publice*, tendințe și obiective salutare și necesare. În Strategie se menționează că pentru publicul general se va garanta a) accesul la planurile de achiziții, anunțuri și documente de licitație publicate de către AC; b) un motor de căutare pentru identificarea anumitor proceduri de licitație; c) accesul la rapoartele statistice generale.

Referitor la aceste aspecte este necesar de a sublinia unele bariere pe care Strategia nu le abordează și nici nu face o claritate în acest sens. Actualmente, AC la nivel local, potrivit cerințelor legale, publică un șir de informații despre achizițiile publice în BAP, administrat de AAP. Însă, nu orice persoană are acces la acest Buletin, întrucât de la 01 ianuarie 2015 BAP se editează exclusiv în format electronic, iar doritorii trebuie să se aboneze la el contra unei sume bănești. În acest fel este îngreunat accesul pentru locuitorii satelor, care nu dispun de sume adiționale în bugetul familial pentru a se abona la acest Buletin electronic.

Un alt aspect se referă la oferirea accesului la informații din dosarele de achiziție. Legea Nr.982 din 11.05.2000 cu privire la accesul la informație prevede că instituțiile publice (furnizorii de informații) pun la dispoziția solicitantului de informații orice informație oficială, cu excepția celor cu accesibilitate limitată. Articolul 7 al acestei legi stabilește exhaustiv care sunt informațiile oficiale cu accesibilitate limitată, iar dosarele de achiziții nu cad sub incidența acestui articol. Alineatul (4) al acestui articol prevede următoarele: "Nu se vor impune restricții ale libertății de

informare decât dacă furnizorul de informații poate demonstra că restricția este reglementată prin lege organică și necesară într-o societate democratică pentru apărarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanei sau protecției securității naționale și că prejudiciul adus acestor drepturi și interese ar fi mai mare decât interesul public în cunoașterea informației”.

Legislația în domeniul achizițiilor nu interzice oferirea informației din dosarele de achiziții, însă, nici nu prevede expres obligativitatea oferirii acestei informații, sau, nu stabilește care informație poate fi sau nu poate fi oferită. Astfel, pct.12 din Hotărârea Guvernului Nr.9 din 17.01.2008 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la întocmirea și păstrarea dosarului achiziției publice, prevede următoarele: „12. *Cu excepția cazurilor în care instanța de judecată o cere, autoritatea contractantă nu divulgă informația privind datele de calificare ale ofertanților, prețul ofertei sau temeiul determinării lui, expunerea succintă a altor condiții esențiale ale fiecărei oferte și ale contractului de achiziție, rezumatul evaluării și comparării ofertelor (ținându-se cont de aplicarea marjei preferențiale), rezumatul demersurilor în care s-au solicitat explicații referitoare la documentele de preselectie sau la documentele de licitație, rezumatul răspunsurilor la ele, precum și expunerea rezumativă a oricăror modificări operate în aceste documente, dacă divulgarea acestora contravine legislației și intereselor statului, prejudiciază interesele comerciale legitime ale părților sau împiedică concurența loială.” Această prevedere și este utilizată mai des de către AC pentru a motiva refuzul accesului la informație. Aceste constatări au fost invocate de societatea civilă și mass-media, precum și evidențiate în mai multe studii în domeniu¹⁸.*

8. În document nu sunt prevăzute costurile pentru implementarea Strategiei și sursele de proveniență, ori implementarea acesteia va genera costuri suplimentare din bugetul de stat. La cap. 7 ”Costuri și monitorizare”, deși este indicat faptul că ”Costurile estimate pentru implementarea acestei strategii pot fi găsite în Anexa IV.”, acestea nu sunt menționate în Anexa respectivă.

Este necesar de a sublinia cerințele legislației în vigoare, care stipulează expres că în cazul în care realizarea noilor reglementări necesită cheltuieli financiare, materiale și de altă natură, se anexează fundamentarea economico-financiară (lit. e) a art.37 din Legea nr.317/2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale; lit. d) a art.20 din Legea 780/2001 privind actele legislative; art.47 alin.(6) din Regulamentul Parlamentului).

La fel, acest fapt contravine jurisprudenței Curții Constituționale (Hotărârea Curții Constituționale nr.5 din 18.02.2011) și art.131 din Constituție, care menționează că nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

Promovarea unui proiect de document fără o analiză economico-financiară indică asupra faptului, că se încearcă evitarea barierelor suplimentare în procesul de adoptare al legii/hotărârii, ceea ce nu aduce nici un beneficiu acestui proces și obiectivelor trasate de Strategie.

9. Pentru consultări extinse, și mai ales pentru faptul ca studierea întregii strategii și analiza prevederilor acesteia necesită timp și expertiza, se recomandă elaborarea unui chestionar și diseminarea acestuia prin toate căile posibile, care ar permite mai multor participanți, beneficiari și alți actori interesați să se expună asupra strategiei.

¹⁸ Raportul Nr.2 de monitorizare a achizițiilor, AGER, 2016 http://www.ager.md/sites/default/files/RAPORT_monitorizare%20nr%202.PDF

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 96-XVI din 13.04.2007 privind achizițiile publice.
2. Legea nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice.
3. Hotărârea Guvernului nr. 666 din 27 mai 2016.
4. Hotărârea Guvernului nr. 669 din 27 mai 2016.
5. Hotărârea Guvernului nr. 668 din 27 mai 2016.
6. Hotărârea Guvernului nr. 665 din 27 mai 2016.
7. Hotărârea Guvernului nr. 667 din 27 mai 2016.
8. Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 71 din 24 mai 2016 cu privire la aprobarea Documentației standard pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri și servicii.
9. Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 72 din 24 mai 2016 cu privire la aprobarea Documentației standard pentru realizarea achizițiilor publice de lucrări.
10. Proiectul Strategiei de dezvoltare a sistemului de achiziții publice în Moldova pentru anii 2016-2020.
11. Diana Enachi, Viorel Chivriga. Achizițiile publice în Republica Moldova - probleme, reglementări noi și reforme așteptate. Publicație realizată de IDIS "Viitorul". Chișinău, 2016.
12. Ilse Schuster, Serghei Merjan. Raport de evaluare a riscurilor de corupție în sistemul achizițiilor publice în Republica Moldova. Raportul a fost elaborat la comanda Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), Chișinău, 2016.
13. Transparență, corectitudine și competitivitate în procesul de achiziții publice din România Studiu de caz: autoritățile contractante centrale. IPP București, 2012.
14. Agenția Achiziții Publice. Raportul privind activitatea desfășurată în perioada anului 2015.
15. Curtea de Conturi. Raportul auditului performanței sistemului de achiziții publice (2015).
16. AGER. Raportul nr.1 și nr. 2 de monitorizare a achizițiilor publice.
17. <http://tender.gov.md/>
18. <http://mf.gov.md/>
19. <http://ccrm.md/>
20. <http://worldjusticeproject.org/>
21. www.oecd.org/
22. <http://anap.gov.ro/>
23. <http://ipp.ro/>
24. <http://app.gov.md/>

