



Andrei Rogac:

Autoritățile contractante și operatorii economici au nevoie de timp pentru a se adapta pe deplin la noua infrastructură din domeniul achizițiilor publice

pag. 3

Olesea Stamate:

Acordul de Asociere poate impulsiona anumite procese și este un suport pentru atingerea obiectivelor stabilite

pag. 7

Evenimente și activități desfășurate în mai 2019 în relația Republica Moldova-UE

pag. 9

Achizițiile publice între reforme și vulnerabilitate la corupție

Achizițiile publice vizează modul în care se cheltuiesc banii publici pentru a cumpăra bunuri, a executa lucrări sau a presta servicii pentru necesitățile uneia sau câtorva autorități contractante. Acestea au o cotă importantă în comerțul mondial - 1,3 miliarde de euro anual. În UE *procurările de bunuri și servicii au fost estimate la 16% din PIB. Achizițiile publice reprezintă aproximativ 15-20% din PIB în țările în curs de dezvoltare* (după estimările Băncii Mondiale, 2015) și aproximativ o treime din bugetele guvernamentale naționale, fiind cel mai mare sector unic al cheltuielilor guvernamentale.

Volumul mare de bani și interacțiunile frecvente dintre sectorul public și cel privat fac ca achizițiile publice să fie extrem de vulnerabile la corupție și un domeniu prioritar pentru integritatea administrației

sursa foto: traininguri.ro



publice. Conform OCDE, *costurile de corupție și fraudă la nivel global se ridică la 20-25% din bugetul achizițiilor publice.*

În Republica Moldova ponderea achizițiilor publice în PIB a variat în ultimul deceniu între 5% și 10%. În ultimul raport (2018) privind activitatea Agenției Achiziții Publice se menționează că „în perioada anului 2018 de către autoritățile contractante au fost realizate proceduri de achiziții publice în valoare totală de 10,5 miliarde de lei, cu 1,9 miliarde de lei mai mult față în perioada similară a anului 2017, ceea ce reprezintă o creștere de 22,11%.”

Despre multiplele nereguli în domeniul achizițiilor publice relatează rapoartele diferitor experți / instituții naționale și internaționale, dar și reprezentanții societății civile și mass media din Republica Moldova.

În primul și al doilea număr al *Indicelui de încredere în sistemul de achiziții publice din Moldova* (2018 și 2019), IDIS „Viitorul” a punctat mai multe problemele enunțate de către operatorii economici chestionați, printre care putem menționa: lipsa personalului calificat în cadrul autorităților; neconcordanțe între cadrul legal primar și normativ-secundar, conflicte de interese și cazuri de corupție etc.

În Raportul de evaluare a riscurilor de corupție în sistemul achizițiilor publice în Republica Moldova, *elaborat de UNDP*, au fost identificați o serie de indicatori de alarmă, principalii fiind: mita și comisioanele ilegale; conflictele de interese; înțelegerile secrete; falsificarea licitațiilor; companiile fictive; divulgarea informațiilor privind oferta; achiziții publice nejustificate dintr-o sursă unică; specificațiile aranjate; excluderea ofertanților calificați. De asemenea, ca un factor de risc este coluziunea care se manifestă, în particular, prin divizarea teritoriului între un număr limitat de companii.

Conform Planului sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul achizițiilor publice pentru anii 2018-2020 factorii principali care creează un mediu favorabil pentru fraudă și corupție în achizițiile publice sunt:

- 1) nivelul inadecvat de salarizare în sectorul public;
- 2) capacitățile insuficiente ale autorităților contractante în domeniul achizițiilor publice;
- 3) transparența scăzută a procesului de achiziții;
- 4) lipsa unui mecanism eficient și eficace de control ex-ante și de prevenire a fraudelor în achizițiile publice;
- 5) lipsa unei etici de afaceri și a unei practici anticoncurențiale în procesul de achiziții;
- 6) situațiile de conflict de interese;
- 7) influența factorului politic asupra procesului de achiziții.

Pentru combaterea corupției este necesară o abordare complexă și un șir de acțiuni printre care putem menționa și recomanda: îmbunătățirea cadrului normativ, punându-se un accent sporit pe fortificarea transparenței care este esențială pentru minimizarea riscurilor inerente achizițiilor publice, profesionalizarea și integritatea funcționarilor responsabili de achiziții, calitatea mediului concurențial, reforma în justiție etc. Este necesară o abordare holistică care s-ar baza și pe recomandările OCDE privind respectarea principiilor din achizițiile publice: integritatea, transparența, participarea părților interesate, accesibilitatea, achiziția electronică, supravegherea și controlul.

Republica Moldova a întreprins un șir de măsuri pentru reformarea sectorului achizițiilor publice. Un loc aparte îi revine Acordului de Asociere care stabilește accesul reciproc la piețele de achiziții publice pe baza principiului tratamentului național la nivel național, regional și local pentru contractele publice și concesiunile în sectorul public, precum și în sectorul serviciilor de utilități publice (Capitolul 8, titlul V (Comerț și aspecte legate de comerț) și constituie un pas important pentru eficientizarea procesului de achiziții publice.

A fost adoptată noua lege (Legea nr. 131 din 3 iulie 2015) care transpune directivele UE din anul 2004 și apoi cele din anul 2014, care ulterior au suportat mai multe modificări și ajustări. În acest context, este necesar de a ajusta toată legislația secundară la modificările legislative. În decembrie 2016, Guvernul a adoptat Strate-

gia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru 2016-2020 și Planul de Acțiuni privind implementarea acestuia. De asemenea, a fost elaborată Strategia Națională de Integritate și Anticorupție (2017-2020), Planul de acțiuni de Guvernare Deschisă 2016-2018, Planul sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul achizițiilor publice pentru anii 2018-2020 etc.

În cadrul reformei mai pot fi menționate și alte activități importante: crearea Agenției Naționale de Soluționare a Contestațiilor (ANSC); pilotarea sistemului electronic de achiziții (SIA RSAP MTenter) pentru achiziții de valoare mică; introducerea obligativității utilizării sistemului electronic de achiziții (SIA RSAP MTenter) pentru

toate autoritățile din Republica Moldova (conform Strategiei sunt aproximativ 4300 autorități contractante în Republica Moldova) de a face cererea ofertelor de preț și licitațiile deschise prin intermediul sistemului SIA RSAP MTenter și introducerea Documentului Unic de Achiziții Europene (DUAE) etc.

Republica Moldova trebuie să depună toate eforturile pentru a avea un sistem eficient de achiziții publice. Reformele să fie consistente pentru a diminua factorii de corupție și fraudă, astfel ca utilizarea fondurilor publice să se realizeze după cel mai eficient și economic model, iar sistemul de achiziții publice să genereze valoare pentru bani (value for money).

Carolina UNGUREANU



sursa foto: arhiva personală

Andrei Rogac:

Autoritățile contractante și operatorii economici au nevoie de timp pentru a se adapta pe deplin la noua infrastructură din domeniul achizițiilor publice

Cuantificarea impactului noilor prevederi legale naționale armonizate la directivele europene în domeniul achizițiilor publice nu poate fi desprinsă de lansarea noului sistem electronic MTender. Totodată, trebuie să luăm în calcul că nici în prezent, după 8 luni de la lansare, autoritățile contractante și operatorii economici încă nu s-au adaptat pe deplin noii infrastructuri, potrivit lui Andrei Rogac, avocat, consultant juridic al Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD).

– Care sunt progresele ajustării legislației naționale la acquis-ul comunitar în domeniul achizițiilor publice?

În temeiul Acordului de Asociere, Republica Moldova are obligația de armonizare treptată a legislației la acquis-ul UE, însoțită de o reformă instituțională și de crearea unui sistem eficient de achiziții publice. Pentru achizițiile publice clasice acest termen expiră la 1 iulie 2019.

Republica Moldova a avut ghinionul să depună un efort dublu în acest domeniu. Conform

Capitolului 8 din Acordul de Asociere și al anexelor acesteia, Chișinăul era obligat să încorporeze în legislația națională prevederile Directivei 2004/18/CE, ceea ce a fost realizat prin adoptarea noii Legi privind achizițiile publice nr. 131 din 03.07.2015. În timpul elaborării acestei legi, Parlamentul European și Consiliul European au adoptat la începutul anului 2014 un nou set de Directive în acest domeniu, și anume Directiva clasică privind achizițiile publice nr. 24/2014 și Directiva privind achizițiile din sectorul utilităților nr. 25/2014. La elaborarea legii s-a ținut cont de acest aspect, dar nu în măsura de a raporta Comisiei Europene că Moldova s-a conformat obligației din Acordul de Asociere.

Reieșind din acest considerent, exercițiul de transpunere trebuia repetat. În plus, în cadrul unui proiect de asistență tehnică oferit de BERD, se pregătea lansarea unui nou sistem electronic al achizițiilor publice MTender, iar legislația la acel moment nu susținea din punct de vedere normativ un ciclu electronic al achizițiilor publice. De aceea, Ministerul Finanțelor a lansat în toamna anului 2017 inițiativa de modificare a legii privind achizițiile publice în vederea conformării acesteia cu noua Directivă privind achizițiile publice nr. 24/2014. BERD-ul a acordat asistență tehnică în cadrul acestui exercițiu, însă doar unele propuneri au fost luate în considerație.

Noile amendamente la legea privind achizițiile publice au fost votate în Parlament în luna iulie 2018 și au intrat în vigoare la 1 octombrie 2018. Din punct de vedere al tehnicii legislative, ar fi fost mai corect votarea unei noi legi, însă, din câte înțeleg, girul politic a fost limitat.

– Noile amendamente la legea transpun în totalitate Directiva privind achizițiile publice?

Desigur că nu și nu este necesar să copiezi toată Directiva. În primul rând, sunt unele norme care sunt specifice doar statelor membre ale UE în lumina obligațiilor ce rezultă din Tratatul de Funcționare a UE. În al doilea rând, Directiva oferă în cazul unor instrumente diferite

soluții unde statele membre au o discreție în implementare.

– Care sunt principalele schimbări operate la legea achizițiilor publice?

Textul inițial al legii a fost amendat în proporție de 50-60%. Prin urmare, a fost schimbat întregul concept al ciclului de achiziție publică. În noua redacție legea obligă publicarea electronică atât a anunțului de participare, cât și a documentației de atribuire în MTender și oferirea accesului gratuit și nelimitat la acestea. Anterior, anunțurile se publicau în Buletinul Achizițiilor Publice la care trebuia să te abonezi. În plus, noul text al legii impune autoritățile contractante să accepte doar ofertele depuse electronic prin sistemul MTender.

A fost introdus Documentul unic de achiziții europene (DUAE), care reprezintă o declarație pe propria răspundere, ca dovadă preliminară care confirmă că operatorul economic îndeplinește condițiile de calificare și nu cade sub incidența temeiurilor de excludere. Actualul formular al DUAE are multe rezerve, de aceea Ministerul Finanțelor intenționează să îl amendeze. Cu toate acestea, impactul pe piață al acestuia este deja resimțit.

Cifra de afaceri anuală minimă impusă operatorilor economici a fost plafonată și nu trebuie să depășească de două ori valoarea estimată a contractului. Acest lucru restrânge discreția autorității contractante în a impune criteriile de calificare referitoare la capacitatea economică și financiară disproporționate. Au fost aduse noi clarificări privind specificațiile tehnice ale bunurilor, lucrărilor și serviciilor, astfel încât să se pună accentul pe termeni de performanță sau pe cerințe funcționale pentru a stimula concurența în achiziții publice.

La nivel instituțional, au fost rescrise atribuțiile Agenției Achiziții Publice. Aceasta a devenit o instituție care monitorizează și oferă ajutor metodologic și consultații în domeniul achizițiilor publice. Totodată, îi revine sarcina de a certifica specialiștii care activează în acest sector. Controlul legalității procedurilor de achiziții a trecut aproape în totalitate pe

seama Agenției Naționale de Soluționare a Contestațiilor care examinează contestațiile în materie de achiziții publice la etapa precontractuală.

– Care ar trebui să fie acțiunile prioritare ale guvernării în vederea consolidării unui sistem eficient de achiziții publice și racordării la acquis-ul comunitar?

În opinia mea, sunt trei direcții unde resursa guvernamentală trebuie îndreptată. În primul rând, elaborarea legislației secundare și a ghidurilor explicative necesare atât pentru autoritățile contractante, cât și pentru operatorii economici. Lista legislației secundare care trebuie elaborată este destul de mare. De la modernizarea legii privind achizițiile publice au fost adoptate doar câteva acte normative esențiale, printre care documentația standard, formularul DUAE, Regulamentul privind achiziția bunurilor și serviciilor prin cererea ofertelor de prețuri. Aplicarea în practică a acestor documente a scos deja în evidență unele curențe, ceea ce înseamnă că și acestea trebuie revizuite. Reieșind din viteza elaborării legislației secundare, se simte lipsa resursei umane suficiente. De aceea, Ministerul Finanțelor trebuie să solicite ajutor de la partenerii externi. În al doilea rând, este necesar de a lansa proiectul de certificare a specialiștilor în domeniul achi-

zițiilor. De calitatea cursurilor de certificare va depinde eficiența achizițiilor publice pe viitor. Și, nu în ultimul rând, este necesară dezvoltarea în continuare a funcționalităților actualului sistem MTender.

– Care sunt rezultatele implementării prevederilor legislației naționale armonizată la directivele europene?

Cuantificarea impactului noilor prevederi legale naționale armonizate la directivele europene în domeniul achizițiilor publice nu poate fi desprinsă de lansarea noului sistem electronic de achiziții MTender. Totodată, trebuie să luăm în calcul că nici după 8 luni de la aceste evenimente, autoritățile contractante și operatorii economici nu s-au adaptat pe deplin noii infrastructuri. În prezent, datele statistice de pe MTender afișează o economie de 48 de milioane de lei pentru această perioadă. Însă nu cred că economiile realizate sunt singurul indicator al eficienței achizițiilor publice. Trebuie de calculat dacă numărul de concurenți per procedură a crescut. În plus, este necesar de analizat calitatea bunurilor, serviciilor, lucrărilor livrate care afectează direct și nivelul serviciului public prestat.

A dialogat:

Carolina UNGUREANU



sursa foto: arhiva personală

Olesea Stamate:

Acordul de Asociere poate impulsiona anumite procese și este un suport pentru atingerea obiectivelor stabilite

Cel mai important este asigurarea unui control eficient asupra procedurilor de achiziții publice, investigarea cazurilor de fraudă și sancționarea efectivă a persoanelor care sunt responsabile de acestea. Or, Acordul de Asociere poate impulsiona anumite procese pentru realizarea obiectivelor stabilite, dar nu trebuie sa-l privim drept un panaceu”, este de părere Olesea Stamate, președinta Asociației pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă (AGER).

– Care sunt deficiențele, constrângerile și provocările cu care se confruntă achizițiile publice din Republica Moldova?

Deși cadrul legal este relativ bun, în mare parte ajustat directivelor europene și WTO GPA, la nivel practic îmbunătățirile aduse legii nu întotdeauna se reflectă în eficiența și corectitudinea desfășurării procedurilor de achiziție publică. Multe procurări sunt fraudate, iar fraudele costă bugetul public zeci, uneori sute de milioane de lei anual. Or, acest lucru se întâmplă din motivul că nu avem un control eficient din partea organelor relevante, fraudele sunt rar investigate, iar persoanele care se fac vinovate nu sunt pedepsite. De aceea, se creează impresia că poți să încalci toate regulile fără a fi pasibil de pedepsit.

– Ce îmbunătățiri/schimbări necesită sistemul actual de achiziții publice?

Tehnic vorbind, mai sunt anumite acte subordonate legii care trebuie aduse în corespundere cu legea nouă. Este stringentă includerea achizițiilor desfășurate de către întreprinderile de stat și municipale sub incidența Legii nr. 131 privind achizițiile publice, precum și aducerea noului sistem de achiziții electronice SIA RSAP Mtender la un nivel de funcționare complet, precum și asigurarea unei sinergii între acesta și legea privind achizițiile publice.

– Ce modificări au fost operate în legislația națională? Care sunt avantajele?

În primul rând, a fost adoptată Legea nr. 131 privind achizițiile publice, care, practic, transpune ultima directiva UE în acest domeniu. În baza acestei legi, printre multe alte modificări importante, a fost creată Agenția Națională de Soluționare a Contestațiilor, eliminând conflictul anterior – când Agenția Achiziții Publice avea competențe de verificare a dosarelor de achiziții, de înregistrare și, totodată, de soluționare a contestațiilor. În 2018 a fost aprobat un nou concept cu privire la SIA RSAP Mtender, instituind obligativitatea petrecerii procedurilor de achiziții publice (la moment COP și licitații deschise) exclusiv prin sistemul Mtender, care oferă o transparență aproape deplină a procedurilor de achiziții publice.

– Cum influențează Acordul de Asociere asupra sistemului de achiziții publice? Este acesta o soluție pentru problemele cu care se confruntă Republica Moldova?

Nimeni nu poate face ordine în Republica Moldova decât noi. Țasta este postulatul în care cred cu fermitate. Însă, anumite instrumente,

precum Acordul de Asociere, pot impulsiona anumite procese. Totuși, nu trebuie să privim Acordul de Asociere drept un panaceu, ci mai degrabă un sprijin pentru atingerea obiectivelor stabilite.

– Care ar trebui să fie acțiunile prioritare ale guvernării?

Cel mai importat este asigurarea unui control eficient al procedurilor de achiziții publice, investigarea cazurilor de fraudă și sancționarea persoanelor care sunt responsabile de încălcarea procesului de achiziții publice. Acest aspect este însă indispensabil legat de buna funcționare a sistemului de justiție, or, la acest capitol, suntem restanțieri.

– Cum poate contribui societatea la eficientizarea și transparentizarea achizițiilor publice?

În urma monitorizării achizițiilor publice, uneori se creează impresia că în lipsa unui sistem de justiție independent și eficient, doar societatea civilă și mass-media mai pot influența, cât de puțin, transparența. Deși posibilitățile societății civile de a influența sunt destul de mici, aceasta poate exercita presiune asupra autorităților contractante și organelor de drept în cazul în care depistează anumite proceduri „cu probleme”. Însă, pentru a fi mai eficienți, trebuie să fim mai mulți. Cu cât mai multe organizații se implică în monitorizarea achizițiilor publice, atât la nivel central cât și la nivel local, cu atât presiunea asupra factorilor de decizie va crește. La fel de important este de a informa cetățenii despre problemele depistate, efectuând presiune suplimentară asupra factorilor de decizie.

A dialogat:

Carolina UNGUREANU

Evenimente și activități desfășurate în mai 2019 în relația Republica Moldova–UE

20–21 mai

Delegația Republicii Moldova a participat la cea de-a II-a Reuniune Ministerială în domeniul comerțului, care a avut loc la Kiev, Ucraina. Reuniunea a fost organizată sub auspiciile Comisarului Uniunii Europene pentru Comerț, Cecilia Malmström, cu participarea reprezentanților de nivel înalt ai țărilor Parteneriatului Estic, și anume Georgia, Ucraina și Republica Moldova. În cadrul evenimentului s-a evaluat punerea în aplicare a prevederilor Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (DCFTA) între Uniunea Europeană și țările Parteneriatului Estic, referitoare la dezvoltarea economică și a mediului de afaceri. Companiile din Republica Moldova, Ucraina și Georgia, care operează și exportă produse pe piața Uniunii Europene, au realizat un schimb de experiență și bune practici referitoare la beneficiile, dar și provocările cu care se confruntă operatorii economici în procesul de accesare pe piața UE.

23 mai

Reuniunea miniștrilor responsabili de afaceri maritime din cadrul statelor participante la proiectul Uniunii Europene „Economia Albastre la Marea Neagră” s-a desfășurat la București. Republica Moldova a fost reprezentată de Secretarul de Stat al Ministerului Economiei și Infrastructurii, Serghei Bucataru. Scopul reuniunii a fost adoptarea unei declarații privind aprobarea Agendei maritime comune la Marea Neagră. Agenda maritimă comună pentru

statele participante este foarte importantă, deoarece permite identificarea proiectelor de importanță regională și promovarea acestora prin identificarea potențialelor surse de finanțare atât la nivel de state participante, precum și în cadrul organismelor financiare europene.

28 mai

Secretarul de Stat în domeniul transporturilor din cadrul Ministerului Economiei și Infrastructurii, Serghei Bucataru, a participat la Chișinău la lansarea celei de-a doua misiune de asistență tehnică „Sistem de transport sigur și interoperabil” organizată de Ministerul Afacerilor Externe al Lituaniei și Administrației pentru Siguranța Transportului. Scopul misiunii este de a acorda suportul necesar Republicii Moldova în transpunerea legislației Uniunii Europene în domeniul transporturilor, bunelor practici și schimbului de experiență.

29 mai

Daniela Morari, Secretar de Stat, a participat la Conferința aniversară privind Parteneriatul Estic (PaE) de la Viena. Oficialul moldovean s-a referit la importanța Parteneriatului Estic pentru consolidarea relațiilor bilaterale și cooperarea multilaterală cu Uniunea Europeană, fiind evocate cele mai relevante evoluții înregistrate în acest sens. De asemenea, Daniela Morari a subliniat necesitatea de a consolida dimensiunea sectorială printr-o viziune politică pentru ca PaE să rămână o inițiativă de succes.

29 – 31 mai

A avut loc cea de-a II-a ediție a Conferinței Internaționale „Medierea în domeniul Proprietății Intelectuale și Comunicarea” organizată de către Oficiul European de Proprietate Intelectuală (EUIPO) în Alicante, Spania, la care a participat și reprezentantul AGEPI. Obiectivul principal al conferinței l-a constituit schimbul de cunoștințe și experiențe din domeniul proprietății intelectuale și medierii. Participanții au furnizat perspectiva proprie pe segmentul contemporan al medierii ca metodă alternativă de soluționare a disputelor din domeniul proprietății intelectuale atât pentru personalul oficiilor de proprietate intelectuală din UE și non-UE, cât și pentru

mediatori, avocați, judecători, precum și utilizatori și beneficiari ai medierii.

31 mai 2019

Secretarul de Stat Daniela Morari a ținut un discurs la Conferința Adunării Baltice din Vilnius, Lituania, dedicată Parteneriatului Estic. Oficialul moldovean s-a referit la principalele rezultate și lecții învățate în implementarea PaE, prioritățile pentru viitor care ar trebui să fie luate în considerație în procesul de reflecție lansat recent de către UE, necesitatea adresării dilemelor curente ale PaE, identificarea instrumentelor de suport, și a asistenței și expertizei în asigurarea reformelor în beneficiul cetățenilor.



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

Acest buletin informativ apare în cadrul proiectului „Fact Checking of the Association Agreement Implementation” susținut financiar de Ambasada Regatului Țărilor de Jos



Kingdom of the Netherlands