



**Confederația Națională  
a Patronatului**  
din Republica Moldova

# **STUDIU**

**DEFICIENȚELE SISTEMULUI DE ACHIZIȚII PUBLICE.  
OFERTELE ANORMAL DE SCĂZUTE ÎN PROCEDURILE DE  
ACHIZIȚIE DE LUCRĂRI**

**AUTOR:** drd. ing. Vadim ȚURCAN

**Chișinău, 2023**

## **CUPRINS**

Sumar executiv.....	3
Abrevieri .....	4
Metodologia de cercetare .....	5
Introducere .....	7
Practicile de identificare și evaluare a ofertelor anormal de scăzute în statele membre UE și IFI.....	9
Abordarea ofertelor anormal de scăzute în practica ANSC .....	13
Abordarea ofertelor anormal de scăzute în practica CJUE .....	14
Formarea prețului în construcție pentru procedurile de achiziție de lucrări .....	15
Date statistice cu privire la procedurile de achiziție de lucrări .....	16
Analiza Ofertelor anormal de scăzute în cadrul procedurilor de achiziție publică de lucrări .....	17
Studiu de caz .....	21
Concluzii finale și recomandări .....	26
Bibliografie .....	31
Anexa nr. 1 .....	32

## SUMAR EXECUTIV

Prin prezentul studiu s-a propus drept scop, analiza deficiențelor sistemului de achiziții publice, în speță prezentarea unei ”*oferte anormal de scăzute*” în cazul procedurilor de achiziție publice de lucrări. Din analiza datelor statistice cu privire la procedurile de achiziție publică de lucrări și acordurilor adiționale din anul 2022, se poate observă că aproximativ în cazul a **52%** de proceduri de achiziție publică, contractul a fost atribuit unui operator economic, care a prezentat o ofertă cu preț anormal de scăzut.

Având în vedere practicile internaționale din domeniul achizițiilor publice, se poate observă că identificarea și evaluarea ofertelor cu preț anormal de scăzut **este o procedură complexă**. În legislația națională cu privire la achizițiile publice ”*ofertele anormal de scăzute*” sunt identificate dacă prețul ofertat reprezintă mai puțin de **85% din valoarea lucrărilor**, calculată de autoritatea contractantă în modul stabilit. Însă având în vedere că această abordare nu cuprinde toate scenariile posibile, în cadrul acestui studiu se propune includerea unei metodologii alternative (*metoda relativă*) cu privire la determinarea ofertei anormal de scăzute în raport cu ofertele prezentate în cadrul procedurii de achiziție publică.

Motivele identificate, care conduc la prezentarea ofertelor anormal de scăzute, reprezintă nivelul ridicat de concurență și interesul din partea operatorilor economici să obțină contracte de achiziție publică. Riscurile cele mai mari de selectare a unei oferte anormal de scăzute, reprezintă capacitatea ofertantului de a executa aceste lucrări calitativ și conform graficului de execuție. Astfel principalele deficiențe atestate cu privire la acceptarea unei ”*oferte anormal de scăzute*” sunt: capacitatea redusă a autorităților contractante de a depune diligența necesară în etapa de evaluare a ofertelor, documentația de proiect cu o calitate de detaliere insuficientă, neajunsuri în normativele de construcție și coduri practice cu privire la determinarea costului de deviz, discreție ridicată pentru operatorii economici de a stabili formarea prețului ofertei.

În rezultat sunt propuse mai multe recomandări concrete, care vin să îmbunătățească întregul proces de contractare a lucrărilor de construcție, care urmează să fie implementat în paralel de către instituțiile responsabile. Printre principalele recomandări reprezintă achiziția serviciilor de proiectare exclusiv conform criteriului de atribuire cel mai bun raport preț-calitate, introducerea unei metode relative de determinare a ofertelor anormal de scăzute, ajustări la normativele și codurile practice din economia construcțiilor, stabilirea unui salariu minim în ofertele operatorilor economici etc.

## **ABREVIERI**

**AA** – Acordul de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană;

**AAP** - Agenția Achiziții Publice;

**ANSC** – Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor;

**AST** – Agenția de Supraveghere Tehnică;

**BD** – Beneficiu de deviz;

**BERD** – Banca Europeană de Reconstrucție și Dezvoltare;

**BM** – Banca Mondială;

**CJUE** – Curtea de Justiție a Uniunii Europene

**CR** – Cheltuieli de regie;

**CT** – Cheltuieli de transport;

**IFI** – Instituție Financiară Internațională

**OA** – Obiectul achiziției;

**OE** – Operator economic;

**SIA RSAP** – Sistemul Informațional Automatizat Registrul de Stat al Achizițiilor Publice (MTender)

**UE** – Uniunea Europeană;

**VE** – Valoarea estimată a achiziției calculată de către autoritatea contractantă, fără TVA;

## **METODOLOGIA DE CERCETARE**

Acest studiu a fost realizat în baza unei metodologii care are la bază, atât indicatori de evaluare cantitativă prin prisma analizei datelor statistice cu privire la procedurile de achiziție publică de lucrări și acordurile adiționale de majorare care au fost încheiate pe parcursul anului 2022, cât și indicatori de evaluare calitativă prin prisma dialogului cu reprezentanții instituțiilor responsabile de sectorul de achiziții publice sau cu activități conexe în acest sector.

**Evaluarea cantitativă.** În procesul de evaluare cantitativă, s-au examinat datele statistice cu privire la procedurile de achiziție publică de lucrări desfășurate prin sistemul electronic de achiziții publice SIA RSAP MTender, având la bază extragerea de date din modulul de Business Intelligence (BI) și examinarea datelor statistice a înregistrării acordurilor adiționale pentru contractele de achiziții publice de lucrări, având la bază datele disponibile de la AAP, pe tender.gov.md, pentru anul calendaristic 2022. Scopul urmărit presupune determinarea statistică a ofertelor anormal de scăzute depuse de către operatorii economici, în baza cărora a fost atribuit contractul de achiziție publice de lucrări.

**Evaluarea calitativă.** În procesul de evaluare calitativă, s-au examinat practicile naționale și internaționale în determinarea și abordarea ofertelor anormal de scăzute, atât în cadrul legislației naționale, cât și în regulamentele de achiziții a UE sau IFI. Totodată, o altă abordare a constat în dialogul pe de o parte cu instituțiile responsabile de sectorul de achiziții publice, precum Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor, Agenția pentru Supraveghere Tehnică, iar pe de altă parte cu reprezentanții operatorilor economici și specialiștii implicați în elaborarea și verificarea documentației de proiect și de deviz (experți în domeniul economia construcțiilor și elaboratori de devize).

### **Instrumente aplicate**

- Analiza cadrului legal național primar și normativ – secundar în materie de achiziții publice;
- Analiza cadrului internațional în materie de achiziții publice (*Directiva nr. 2014/24/UE, Regulamentele de achiziții BEI și BERD, legislația națională a statelor membre ale UE*);
- Analiza spețelor din jurisprudența națională (ANSC) și internațională (CJUE);
- Transmiterea solicitărilor privind realizarea interviurilor către următoarele instituții: Agenția Achiziții Publice, Agenția pentru Soluționarea Contestațiilor, Agenția pentru Supraveghere Tehnică

- Analiza surselor de date deschise, inclusiv registrele electronice, paginile web oficiale ale autorităților, inclusiv:
  - [tender.gov.md](http://tender.gov.md);
  - [bi.open-contracting.org/moldova](http://bi.open-contracting.org/moldova);
  - [ansc.md](http://ansc.md)
  - [ast.gov.md](http://ast.gov.md)
  - [mtender.gov.md](http://mtender.gov.md)
  - etc.
- Alte informații, analize, studii, rapoarte elaborate de experți independenți, cercetători științifici, societatea civilă sau comunitatea internațională.

## INTRODUCERE

Sistemul de achiziții publice din Republica Moldova este bazat pe un set de prevederi normative prevăzute de legislația națională.

Legislația primară pentru sistemul de achiziții publice este alcătuită din următoarele:

- **Legea nr. 131 din 03.07.2015** *privind achizițiile publice*;
- **Legea nr. 74 din 21.05.2020** *privind achizițiile în sectoarele energiei, apei, transporturilor și serviciilor poștale*;
- **Legea nr. 121 din 05.07.2018** *cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii*.

Totodată adițional pentru transpunerea eficientă a legislației primare au fost elaborate un set de documente normative adoptate prin Hotărâri de Guvern sau Ordine ale Ministerului Finanțelor.

Conform actelor de reglementare a achizițiilor publice din UE, determinarea unei oferte anormal de scăzută nu este clar definită în Directiva nr. 2014/24/UE. Însă, este în general acceptat, că acest concept este tratat ca o situație în care prețul ofertat de către operatorul economic ridică suspiciuni cu privire la sustenabilitatea economică a acesteia și dacă cu acest preț poate fi executată lucrarea.

Conform **art. 69, alin. (1)** din Directiva nr. 2014/24/UE – În cazul ofertei anormal de scăzute, autoritățile contractante solicită operatorilor economici să explice prețul sau costurile propuse în ofertă, în cazul în care ofertele par a fi anormal de scăzute în raport cu lucrările, produsele sau serviciile respective. Totodată în acest sens, conform **art. 69, alin. (2)**, clarificările menționate se pot referi în mod concret la:

- a) aspectele economice ale procesului de producție, ale prestării serviciilor sau ale metodei de construcție;
- b) soluțiile tehnice adoptate sau condițiile excepțional de favorabile de care dispune ofertantul pentru furnizarea produselor sau a serviciilor, sau pentru execuția lucrărilor;
- c) originalitatea lucrărilor, a produselor sau a serviciilor propuse de ofertant;
- d) respectarea obligațiilor menționate la art. 18 alin. (2).

Autoritățile contractante resping oferta atunci când constată că acesta este anormal de scăzută deoarece nu respectă obligațiile aplicabile la art. 18, alin. (2) din Directivă.

Cu referire la ofertele anormal de scăzute, **Legea nr. 131/2015** prevede la **art. 70, alin. (1)** următoarele:

Ofertă anormal de scăzută poate fi oferta de vânzare a bunurilor, de executare a lucrărilor sau de prestare a serviciilor la un preț semnificativ mai scăzut în comparație cu ofertele altor ofertanți sau în raport cu bunurile, lucrările sau serviciile care urmează a fi furnizate, executate sau prestate în situația în care ofertantul nu reușește să demonstreze accesul său la o tehnologie specială sau la condiții de piață mai avantajoase care i-ar permite să ofere un asemenea preț scăzut al ofertei.

În cazul achiziției publice de lucrări, o ofertă prezintă **un preț semnificativ mai scăzut în comparație cu ofertele altor ofertanți** sau în raport cu lucrările ce urmează a fi executate dacă prețul oferit **reprezintă mai puțin de 85% din valoarea lucrărilor**, calculată de autoritatea contractantă în modul stabilit.

Prin urmare în procesul de evaluare a ofertelor depuse de către operatorii economici, autoritatea contractantă **este obligată** să asigure operatorului economic posibilitatea de justificare a prețului anormal de scăzut. În cazul unei oferte care are un preț aparent anormal de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi furnizat, executat sau prestat, autoritatea contractantă are obligația de a solicita ofertantului, în scris și înainte de a lua o decizie de respingere a acelei oferte, detalii și precizări pe care le consideră semnificative cu privire la ofertă, precum și de a verifica răspunsurile care justifică prețul respectiv.

Autoritatea contractantă are obligația de a lua în considerare justificările primite de la ofertant, îndeosebi cele care se referă la:

- a) fundamentarea economică a modului de formare a prețului, aferent procesului de producție, metodelor de execuție utilizate sau serviciilor prestate;
- b) soluțiile tehnice adoptate și/sau orice condiții deosebit de favorabile de care beneficiază ofertantul pentru furnizarea bunurilor, pentru executarea lucrărilor sau prestarea serviciilor;
- c) originalitatea ofertei din punctul de vedere al îndeplinirii tuturor cerințelor prevăzute în caietul de sarcini;
- d) respectarea dispozițiilor privind protecția muncii și condițiile de muncă aplicabile pentru executarea lucrării, prestarea serviciului sau furnizarea bunurilor;
- e) posibilitatea ca ofertantul să beneficieze de un ajutor de stat.



Totodată, conform **Hotărârii de Guvern nr. 638 din 26.08.2020** pentru aprobarea *Regulamentului privind achizițiile publice de lucrări* în **pct. 132** este specificat că autoritatea contractantă efectuează, în cazul unei oferte, a cărei valoare constituie mai puțin de 85% din valoarea estimată a lucrărilor, controlul calculării elementelor prețului și respectarea de către ofertant a cerințelor tehnice stipulate în caietul de sarcini

În cazul achizițiilor sectoriale, reglementate de **Legea nr. 74 din 21.05.2020**, art. 78, alin. (1) Ofertă anormal de scăzută poate fi oferta de vânzare a bunurilor, de executare a lucrărilor sau de prestare a serviciilor **la un preț semnificativ mai scăzut în comparație cu ofertele altor ofertanți** sau în raport cu bunurile, lucrările sau serviciile care urmează a fi furnizate, executate sau prestate în situația în care ofertantul nu reușește să demonstreze accesul său la o tehnologie specială sau la condiții de piață mai avantajoase care i-ar permite să ofere un asemenea preț scăzut al ofertei.

## **PRACTICILE DE IDENTIFICARE ȘI EVALUARE A OFERTELOR ANORMAL DE SCĂZUTE ÎN STATELE MEMBRE UE ȘI IFI**

### **România**

În România, conform **art. 210, alin. (1)** din Legea nr. 98/2016, *în cazul unei propuneri financiare aparent neobișnuit de scăzută în raport cu lucrările, produsele sau serviciile care constituie obiectul contractului de achiziție publică/acordului-cadru care urmează a fi atribuit/încheiat, autoritatea contractantă are obligația de a solicita ofertantului care a depus o astfel de ofertă clarificări cu privire la prețul sau costurile propuse în respectiva ofertă.*<sup>1</sup>

Potrivit dispozițiilor **art. 202, alin. (1<sup>^</sup>1)** din OUG nr. 34/2006, *o ofertă prezintă un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi furnizat, executat sau prestat, atunci când prețul ofertat, fără TVA, reprezintă mai puțin de 80% din valoarea estimată a contractului respect.*<sup>2</sup>

Totodată conform prevederilor **art. 36<sup>^</sup>1, alin. (1)** din HG nr. 925/2006, *în sensul prevederilor art. 202, alin. (1) din ordonanța de urgență, o ofertă prezintă un preț aparent neobișnuit de scăzut în raport cu ceea ce urmează a fi furnizat executat sau prestat atunci când prețul ofertat,*

---

<sup>1</sup> [Legea nr. 98 din 19 mai 2016 privind achizițiile publice](#)

<sup>2</sup> [Ordonanța de Urgență nr. 34 din 19 aprilie 2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii](#)

*fără TVA, reprezintă mai puțin de 85% din valoarea estimată a contractului respectiv sau, în cazul în care în procedura de atribuire sunt cel puțin 5 oferte care nu se află în situațiile prevăzute la art. (36), (...), atunci când prețul ofertat reprezintă mai puțin de 85% din media aritmetică a ofertelor respective.*<sup>3</sup>

Conflictul evident dintre cele două texte legale trebuie soluționat în favoarea dispozițiilor OUG nr. 34/2006, care au putere superioară celor ale HG nr. 925/2006, ce constituie un simplu act de interpretare a prevederilor OUG nr. 34/2006.<sup>4</sup>

## **Italia**

În Italia, legislația națională prevede că autoritatea contractantă este obligată să examineze ofertele anormal de scăzute, care deviază de la ”pragul anormal de scăzut”. Sunt propuse cinci metode de identificare a ofertelor anormal de scăzute, iar obligația de a alege metoda de determinare revine autorității contractante. Pentru a omite manipularea prețurilor de către ofertanți, metoda de calculare a ”pragului anormal de scăzut” nu este divulgată în avans.<sup>5</sup> Drept exemplu, autoritatea contractantă este obligată să solicite justificări de la toți operatorii economici, care au depus oferta, prețul căreia este mai mic sau egal decât media ofertelor în raport cu valoarea estimată, cu excluderea a 10% din prețul cel mai mic și cel mai mare.

## **Polonia**

În Polonia, autoritățile contractante sunt obligate să solicite clarificări de la operatorii economici a căror ofertă este cu **30% mai mică** decât **valoarea estimată a achiziției** sau **media aritmetică** a prețului ofertelor depuse de către operatorii economici<sup>6</sup>. Nu este o specificație obligatorie a numărului minim de oferte, pentru care această regulă este aplicată. În cazul în care operatorul economic nu justifică aspectele prețului anormal de scăzut, oferta acestuia urmează să fie respinsă.

---

<sup>3</sup> [Hotărâre de Guvern nr. 925 din 19 iulie 2006 pentru aprobarea normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică din OUG nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii](#)

<sup>4</sup> [Considerații cu privire la ”prețul aparent de neobișnuit de scăzut”, Av. Călin Alexe, Mihaila și Asociații SCA](#)

<sup>5</sup> art. 97 din Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonche' per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

<sup>6</sup> [art. 224 din USTAWA z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych](#)

## **Slovacia**

În Slovacia, o ofertă este considerată anormal de scăzută dacă sunt întrunite următoarele condiții:

1. Au fost depuse cel puțin **3 oferte** de către operatori economici calificați;
2. Operatorul economic a oferit un preț care este cu cel puțin **15% mai mic** decât media aritmetică a prețurilor oferite de către toții ofertanții, cu excepția ofertei cu cel mai mic preț;
3. Operatorul economic a oferit un preț care este cu **10% mai mic** decât oferta clasată pe locul 2 după preț

Este suficient ca oferta să fie declarată anormal de scăzută dacă sunt întrunite condițiile (1) și (2) sau condițiile (1) și (3)<sup>7</sup>.

## **Portugalia**

În Portugalia, identificarea ofertei anormal de scăzute se determină dacă prețul acesteia este mai mic decât valoare estimată în următoarele condiții:

1. mai mic de **40%** sau mai mult pentru contractele de achiziție de lucrări;
2. mai mic de **50%** sau mai mult pentru alte tipuri de contracte de achiziție.

Autoritatea contractantă poate să stabilească praguri specifice, care sunt considerate anormal de scăzute, pe care trebuie să le includă în documentația de atribuire pentru operatorii economici.<sup>8</sup>

## **Instituțiile Financiare Internaționale**

În regulamentele de achiziții ale **Băncii Mondiale (BM)** este specificat că oferta anormal de scăzută este definită ca ”o ofertă în care prețul acesteia în combinație cu alte elemente ale ofertei, pare atât de scăzută încât ridică îngrijorări materiale pentru autoritatea contractantă în ceea ce privește capacitatea ofertantului de a executa contractul cu prețul propus”.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> [Art. 53, alin. \(2\) din ZÁKON z 18. novembra 2015 - o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov](#)

<sup>8</sup> [Art. 71, alin. \(1\) și \(2\) din Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro 2008 Código dos Contratos Públicos](#)

<sup>9</sup> [The World Bank ”Guide to the identification and treatment of abnormally low bids and proposals”, Iulie 2016](#)

În acest sens se propun 5 etape pentru investigarea ofertei anormal de scăzute: Identificarea, clarificarea, justificare, verificare și adoptarea deciziei.

În etapa de identificare a ofertei anormal de scăzute, regulamentul BM, propune 2 metode:

1. În cazul în care sunt mai puțin de **5 oferte calificate**, se utilizează **metoda absolută**, în care se compară oferta depusă de către operatorul economic și valoarea estimată a contractului de către autoritatea contractantă. În cazul în care oferta depusă este cu 20% mai joasă decât valoarea estimată aceasta este considerată anormal de scăzute
2. În cazul în care sunt cel puțin **5 oferte sau mai mult**, se utilizează **metoda relativă**. Această metodă se bazează pe abordarea statistică, iar oferta anormal de scăzut este considerată cea ofertă al cărui preț este mai jos decât diferența dintre media aritmetică și abaterea standard.

O abordare similară este adoptată și de către regulamentele de achiziții ale **Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare**.<sup>10</sup>

Pentru identificarea ofertelor anormal de scăzute sunt utilizate următoarele metode: *relativă* și *absolută*. Prima este utilizată, în cadrul procedurilor, unde numărul de ofertanți este mai mare de 5 operatori economici și se bazează pe formula matematică de diferența dintre media aritmetică și abaterea standard. A doua metodă este utilizată, în cadrul procedurilor, în care numărul de ofertanți este mai mic de 5 operatori economici.

Este necesar de menționat că ambele instituții financiare internaționale **nu acceptă ca în procesul de evaluare autoritatea contractantă să respingă automat ofertele a căror preț este anormal de scăzut, în situațiile în care nu au fost solicitate clarificări de la respectivul operator economic.**

Prin urmare din analiza prevederilor legislative naționale ale țărilor membre ale UE și IFI putem concluziona că pot fi identificate 3 metode de determinare a ofertelor anormal de scăzute:

1. Metodelor de determinare relativă;
2. Metodelor de determinare absolută;
3. Combinație dintre determinarea relativă și absolută.

---

<sup>10</sup> [The EBRD Guidance - Assessment of Abnormally Low Tenders for Works Contracts, August 2019](#)

Metoda de determinare **relativă** examinează posibilitatea stabilirii ofertei anormal de scăzute în raport cu media aritmetică a ofertelor depuse, iar metoda de determinare **absolută** examinează stabilirea ofertei anormal de scăzute în raport cu valoarea estimată a contractului.

## **ABORDAREA OFERTELOR ANORMAL DE SCĂZUTE ÎN PRACTICA ANSC**

În practica ANSC au fost înregistrate contestații de la operatorii economici cu privire la pretenții la desemnarea câștigătorului în cadrul procedurilor de achiziție de lucrări care au prezentat o ofertă anormal de scăzută. Este necesar de menționat că practic toate contestațiile care au fost depuse, contestatarii au invocat și alte pretenții (*ex: neîndeplinirea criteriilor de calificare și selecție, greșeli în devizele ofertă ș.a.*) pe lângă pretenția cu privire la prețul anormal de scăzut al operatorului economic desemnat câștigător.

Aprecierea ANSC în cadrul acestor contestații, pe speța prețului anormal de scăzut, s-a redus la faptul, că în majoritatea cazurilor, s-a constatat că autoritatea contractantă nu a depus diligența necesară în clarificarea și evaluarea ofertelor anormal de scăzute.

*”ANSC reține că este obligația autorității contractante de a examina elementele ofertei care prezintă un preț anormal de scăzut, precum și să solicite ofertanților justificarea prețului respectiv cu anexarea documentelor confirmative. De asemenea, revine autorității contractante și sarcina de a formula clar și detaliat solicitarea adresată ofertanților pentru a-i pune pe aceștia în măsură să justifice deplin caracterul real al ofertelor prezentate în cadrul procedurilor de achiziție publică. La acest aspect, ANSC reține că autoritatea contractantă a solicitat operatorului economic justificarea prețului anormal de scăzut (...), fără însă a fi nominalizate clar și exhaustiv detaliile/precizările/elementele ofertei financiare ce urmează a fi justificate.*

*Astfel examinând solicitarea de justificare remisă operatorului economic contestator, Agenția constată că aceasta are un caracter foarte general, fără a se face referire concretă la detaliile și precizările pe care, grupul de lucru, le consideră semnificative cu privire la ofertă. În acest sens, ANSC reține că autoritatea contractantă nu a specificat elementele propunerii financiare care trebuie justificate (cheltuielile limitate, resurse manoperă/materiale/utilaje a căror preț a fost apreciat de către grupul de lucru ca fiind aparent anormal de scăzut.”<sup>11</sup>*

---

<sup>11</sup> Decizia ANSC nr. 03D-63-21 din 05.02.2021

Prin urmare acțiunile autorităților contractante în stabilirea evaluarea fundamentării economice a modului de formare a prețului, aferent procesului de producție, metodelor de execuție utilizate și soluțiile tehnice adoptate și/sau orice condiții deosebit de favorabile de care beneficiază ofertantul pentru executarea lucrărilor în majoritatea cazurilor **sunt insuficiente** și apreciate de ordin general. Astfel, se lasă la discreția ofertanților de a aprecia de sine stătător aspectele relevante, care urmează a fi justificate, ale ofertei prezentate.

## **ABORDAREA OFERTELOR ANORMAL DE SCĂZUTE ÎN PRACTICA CJUE**

În practica judiciară a CJUE au fost înregistrate mai multe cazuri, în care s-a examinat speța ofertei anormal de scăzute. În toate aceste cazuri CJUE a clarificat că în cazul în care există dovezi că prețul unei oferte este anormal de scăzut, autoritatea contractantă este obligată să solicite clarificări și explicații de la ofertant și să ofere posibilitatea ca acesta să justifice prețul prin documente justificative. Excluderea automată a ofertei, bazată pe un criteriu matematic, pentru determinarea ofertei anormal de scăzute, nu este admisă pentru că nu corespunde obiectivului de a promova competitivitatea în sectorul de achiziții publice.<sup>12</sup>

În alte cazuri practica judiciară indică că chiar dacă ofertantul a propus elemente ale ofertei cu prețuri 0 (zero), autoritatea contractantă este obligată să solicite clarificări și să nu excludă automat ofertantul.<sup>13</sup>

Scopul justificării ofertelor de către operatorii economici pentru ofertele anormal de scăzute este de a preveni acțiuni arbitrare din partea autorităților contractante și să asigure o competiție sănătoasă între operatorii economici. În *cazul Lombardini*, conform legislației din Italia, a fost utilizată o formulă matematică bazată pe media aritmetică a prețurilor oferite de către operatorii economici, pentru a determina ofertele potențial anormal de scăzute. În acest caz CJUE a hotărât că o astfel de formulă pentru determinarea prețului anormal de scăzut nu este contrară cu legislația UE, atât timp cât rezultatul aplicării acestei metode este în conformitate cu obligația solicitării autorității contractante a justificărilor necesare.

---

<sup>12</sup> Cazul 103/88 Fratelli Costanzo [1989] ECR 1839, § 18, 19 și 21; Cases C-147/06 și C-148/06 SECAP [2008] ECLI:EU:C:2008:277.

<sup>13</sup> Cazul C-367/19 Tax-Fin-Lex [2020] ECLI:EU:C:2020:685, § 31

## FORMAREA PREȚULUI ÎN CONSTRUCȚIE PENTRU PROCEDURILE DE ACHIZIȚIE DE LUCRĂRI

Costul lucrărilor de construcție-montaj este expresia valorică a consumului de resurse (materiale, forță de muncă, utilaje de construcții) necesare pentru execuția acestora în condiții organizatorice și tehnologice stabilite de beneficiar.<sup>14</sup>

Elaborarea documentației de deviz este reglementată de un set de normative de construcție moldovenești și coduri practice. Principalele prevederi sunt stipulate în **NCM L.01.01-2012** ”Reguli de determinare a valorii obiectivelor de construcții” și **CPL.01.01-2012** ”Instrucțiuni privind întocmirea devizelor pentru lucrările de construcții-montaj prin metoda de resurse”.

Suma întreagă a cheltuielilor determinată de deviz pentru construcția obiectului se numește cost de deviz. Costul de deviz complet se determină prin formula:

$$C_d = CD + CI + BD + TVA$$

unde: CD – costuri directe;

CI – cheltuieli indirecte (de regie);

BD – beneficiu de deviz;

TVA – taxa pe valoarea adăugată.

Determinarea costului de deviz de către autoritățile contractante se stabilește în dependență de **prețurile medii pe piață** pentru resursele de materiale de construcții, iar cheltuielile de salarizare, cheltuielile indirecte și beneficiu de deviz se determină **pe baza scrisorilor informativ-normative** emise de către Organul Național de Dirijare în Construcții.

Determinarea costului de deviz de către operatorii economici se stabilește urmând **metodologia din codurile practice, unde se utilizează datele contabile** din întreprinderea operatorului economic, fiind revizuite și reaprobată odată pe an de către întreprinderea de antrepriză.

Prin urmare **nu este obligatoriu**, ca operatorul economic, în devizele de ofertă să includă valorile utilizate de către autoritățile contractante, în documentația de deviz estimativă, pentru diferite elemente de formare a prețului. Această abordare de cele mai frecvente ori este

---

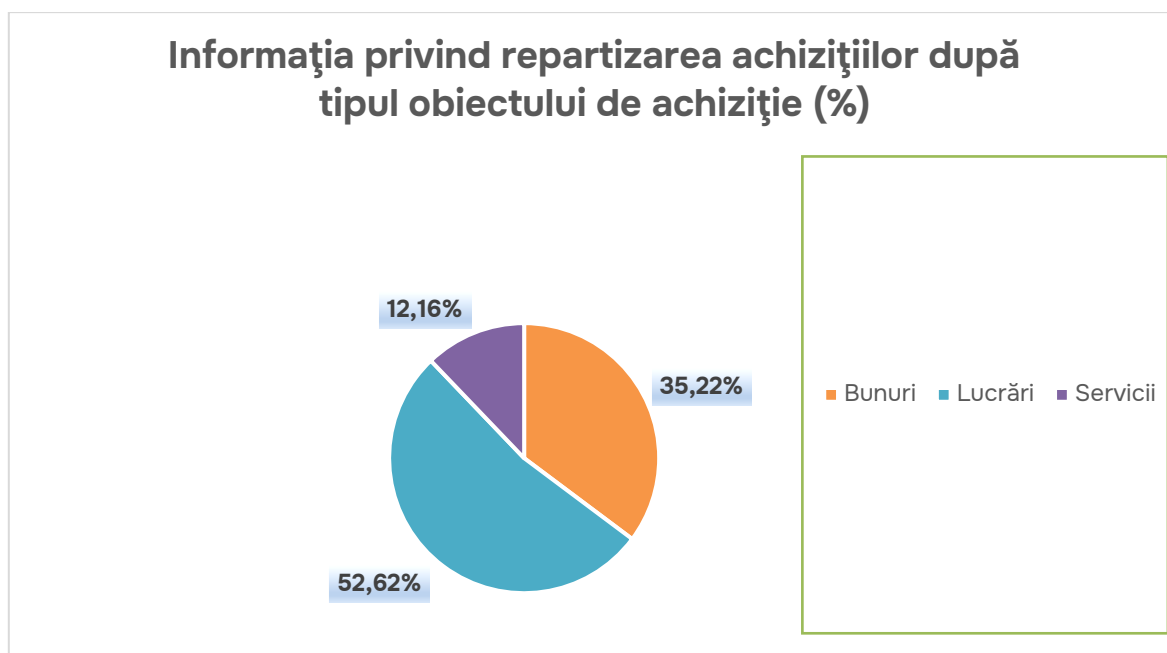
<sup>14</sup> A. Strătilă, I. Albu, L. Usutori ”Economia Construcțiilor (suport de curs)”, UTM, 2019

percepută greșit de către autoritățile contractante, care consideră că operatorii economici trebuie să folosească aceleași valori medii, ca și în devizele estimative.

## DATE STATISTICE CU PRIVIRE LA PROCEDURILE DE ACHIZIȚIE DE LUCRĂRI

În anul **2022** numărul total de contracte încheiate de către autoritățile contractante, în rezultatul tuturor procedurilor de achiziție publică, este de **18 096**, iar valoarea totală a contractelor este de **13 682 388 035.72 MDL**, conform Raportului privind activitatea în domeniul achizițiilor publice desfășurată în perioada anului 2022 al AAP<sup>15</sup>. În comparație în perioada similară a anului **2021** s-a atestat o creștere **de 62.01%** a valorii totale contractate de către autoritățile contractante.

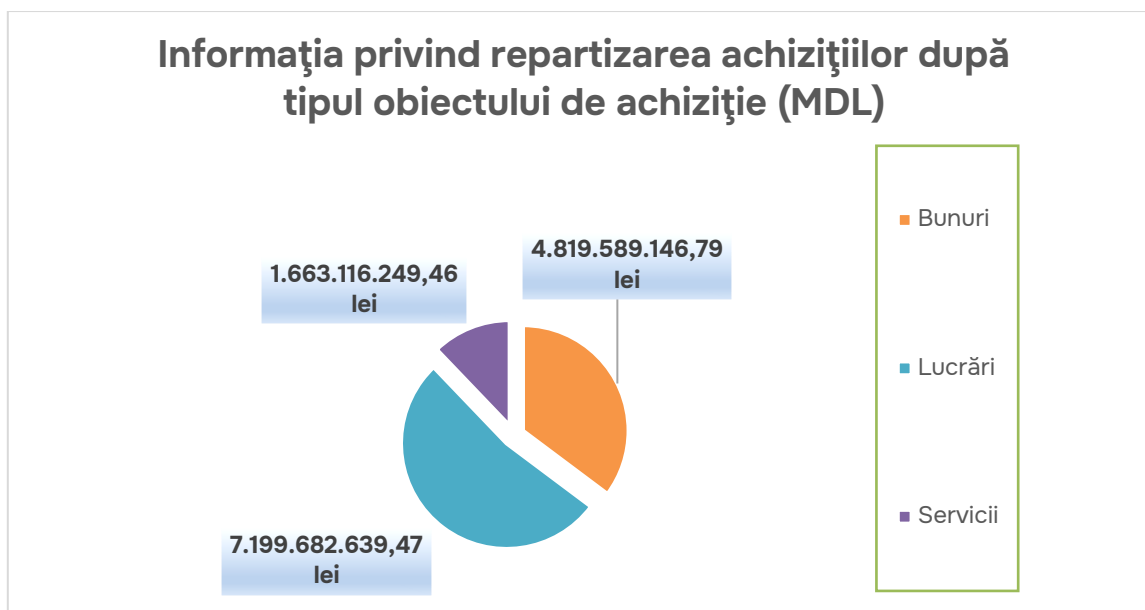
Conform datelor aceluiași raport, repartizarea achizițiilor publice după tipul obiectului de achiziție (bunuri/servicii/lucrări) contractate de autoritățile contractante în anul 2022 este următoarea:



**Figura nr. 1** Informație privind repartizarea achizițiilor după tipul obiectului de achiziție

<sup>15</sup> [Raportul privind activitatea în domeniul achizițiilor publice desfășurată în perioada anului 2022](#)



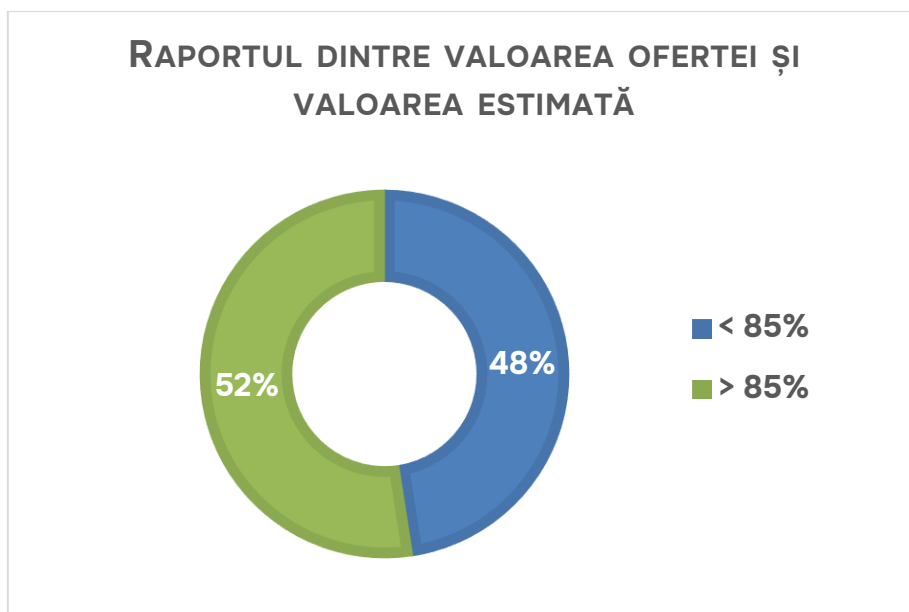


**Figura nr. 2** Informația privind repartizarea achizițiilor după tipul obiectului de achiziție (MDL)

În cazul achiziționării **lucrărilor** au fost raportate **3 189** de contracte, cu o valoare estimată de **7 199 682 639.47 lei**.

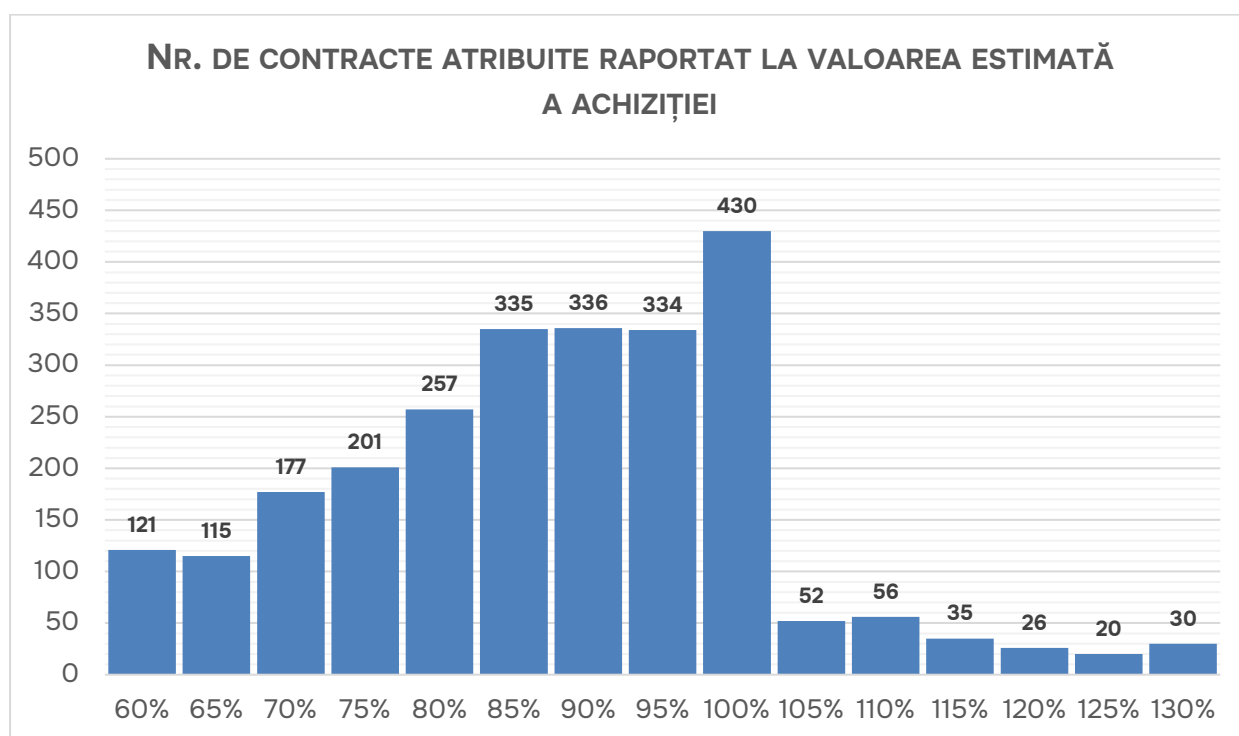
## **ANALIZA OFERTELOR ANORMAL DE SCĂZUTE ÎN CADRUL PROCEDURILOR DE ACHIZIȚIE PUBLICĂ DE LUCRĂRI**

În cadrul acestui studiu au fost selectate toate procedurile de achiziție publică de lucrări, care au fost desfășurate pe parcursul anului 2022. Prin urmare au fost elaborată o bază de date, care conține informații despre aceste proceduri, cu un număr total de **2528** de proceduri de achiziție de lucrări, cu o valoare estimată de **6 934 015 051.46 lei**. Astfel din totalul numărului de proceduri de achiziție de lucrări desfășurate, în cazul a **1202** de proceduri (**48%**) a fost atribuit contractul pentru o ofertă anormal de scăzută, iar în **1326** de proceduri (**52%**), contractul a fost atribuit ofertelor care sunt mai mari decât **85%** din valoarea estimată.



**Figura nr. 3** Raportul dintre valoarea ofertei și valoarea estimată

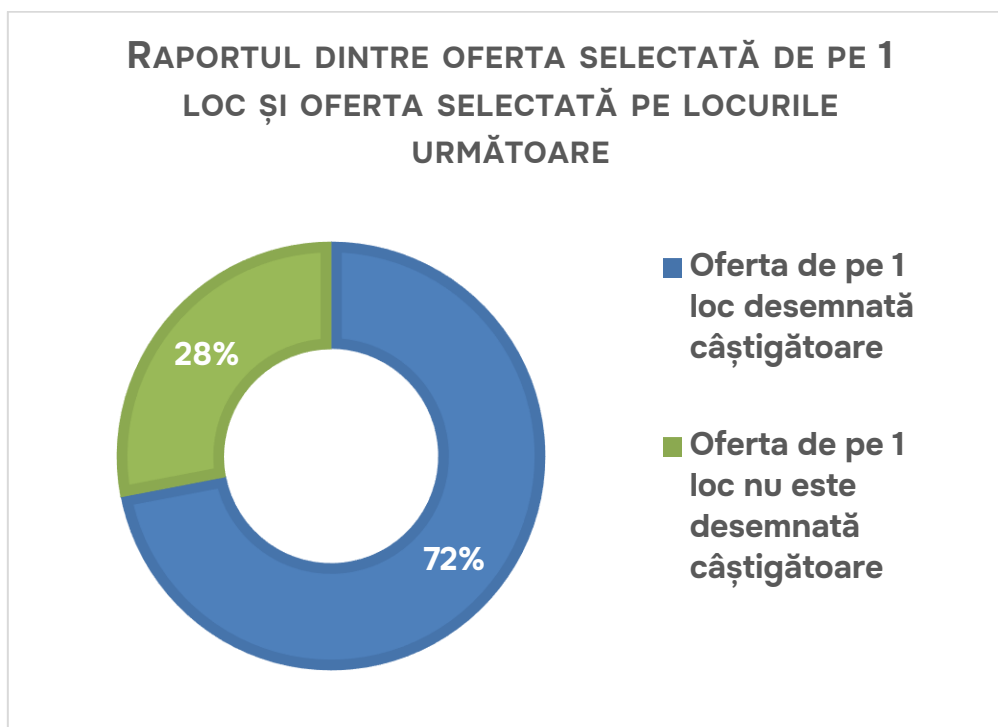
Totodată pentru analiza contractelor atribuite, a fost elaborată o histogramă, ce reprezintă o distribuție statistică în funcție de raportul dintre valoarea estimată și valoarea ofertată. Din această histogramă observăm, că majoritatea ofertelor se încadrează în intervalul de 75% - 100% din valoarea estimată.



**Figura nr. 4** Nr. de contracte atribuire raportat la valoarea estimată a achiziției

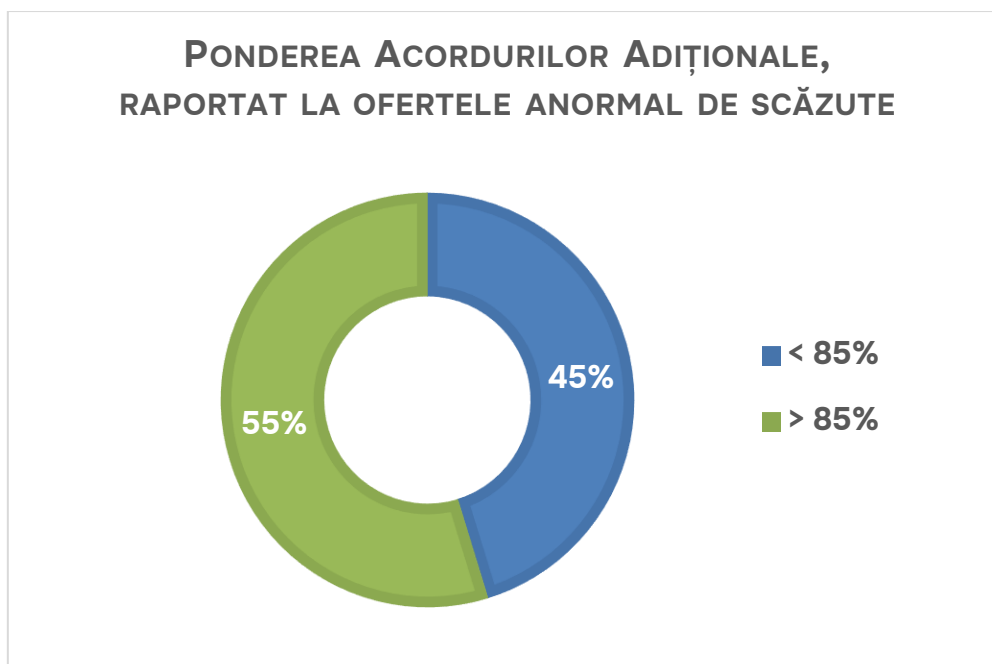
În cazul ofertelor anormal de scăzute, autoritatea contractantă urmează să solicite obligatoriu o justificare cu privire la elementele ofertei, pe care le consideră anormal de scăzute. În

următorul grafic sunt reprezentate ponderea autorităților contractante care **nu au selectat oferta prezentată cu cel mai mic preț**, dar au selectat ofertele operatorilor economici următori.



**Figura nr. 5** Raportul dintre oferta selectată de pe 1 loc și oferta selectată de pe ofertele următoare. Astfel la caz e necesar de menționat, că un număr redus de autorități contractante, de circa **28%**, au atribuit contractul unei oferte care este mai scumpă decât cea clasată pe primul loc după criteriul de atribuire cel mai mic preț. De aici, putem să concluzionăm că lipsa capacităților autorităților contractante de a analiza ofertele anormal de scăzute, le face reticente în respingerea operatorului economic din considerentul prezentării unei oferte anormal de scăzute, ceea ce înseamnă că în aproximativ  $\frac{3}{4}$  din procedurile de achiziție, va câștiga oferta cu cel mai mic preț.

O altă abordare a prezentului studiu a constat în analiza acordurilor adiționale de majorare a valorii contractelor de lucrări în perioada 2022. În total au fost studiate **296** de acorduri adiționale de majorare a valorii contractului, în sumă de **90 018 197.23 MDL**. În acest caz au fost delimitate numărul de acorduri adiționale care au fost încheiate, având la baza valorii contractului o ofertă anormal de scăzută și numărul de acorduri adiționale care au fost încheiate pentru contracte care au ofertă ce nu se încadrează în definiția ofertei anormal de scăzute.



**Figura nr. 6** Ponderea acordurilor adiționale raportat la ofertele anormal de scăzute

În acest caz, se poate observa că nu este o legătură directă în semnarea acordurilor adiționale, în cazul contractelor atribuite unor oferte care sunt anormal de scăzute. În majoritatea cazurilor de încheiere a acordurilor adiționale, motivele care au stat la baza acestora, autoritățile contractante au argumentat prin greșeli sau neconcordanțe în documentația de proiect sau lucrări neprevăzute, care nu au putut fi identificate la etapa elaborării documentației de proiect.

Este necesar de menționat, că la moment nu există o abordare unitară în ceea ce ține de modificările ale contractelor de achiziții publice de lucrări. Conform Legii nr. 131/15 modalitatea de modificare a contractelor de achiziție publice este reglementată prin **art. 76, alin. (7)** Contractele de achiziții publice/acordurile-cadru pot fi modificate, fără organizarea unei noi proceduri de achiziție publică, în următoarele situații:

- 1) atunci când sunt îndeplinite în mod cumulativ următoarele condiții:
  - a) devine necesară achiziționarea de la contractantul inițial a unor bunuri, lucrări sau servicii suplimentare care nu au fost incluse în contractul inițial, dar care au devenit strict necesare pentru îndeplinirea acestuia;
  - b) schimbarea contractantului este imposibilă;
  - c) orice majorare a prețului contractului reprezentând valoarea bunurilor/lucrărilor/serviciilor suplimentare nu depășește 15% din valoarea contractului inițial;
- 2) atunci când sînt îndeplinite în mod cumulativ următoarele condiții:
  - a) modificarea a devenit necesară în urma unor circumstanțe pe care o autoritate contractantă care acționează cu diligență nu ar fi putut să le prevadă;
  - b) modificarea nu afectează natura generală a contractului;
  - c) creșterea prețului nu depășește 15% din valoarea contractului de achiziții publice/acordului-cadru inițial;

Prin abordare unitare se înțelege cazul în care în cadrul executării unui contract de lucrări au intervenit situația în care sunt necesare de exclus anumite cantități de lucrări și de inclus alte cantități de lucrări. Și aici pot fi dezvoltate **2 scenarii** prin care pot fi clasificate lucrările ce urmează să fie incluse sau suplimentare. Primul scenariu ar reieși prin faptul că lucrările/cantitățile ce nu au fost incluse inițial în oferta contractată utilizează resurse ale căror prețuri unitare au fost determinate în procedurile competitive, iar al doilea scenariu constă prin faptul că lucrările/cantitățile ce nu au fost incluse inițial în oferta contractată utilizează resurse ale căror prețuri unitare nu au fost determinate în procedurile competitive (*spre exemplu determinarea prețului pentru materiale de construcție/utilaje noi*). În ambele cazuri se consideră că executarea acestor lucrări este strict necesare pentru îndeplinirea contractului, iar modificările aduse contractului sunt nesubstanțiale. Astfel în aceste cazuri atât operatorul economic cât și autoritatea contractantă sunt puse în situația în care trebuie să decidă procedura administrativă corectă de modificare a contractului și prin urmare aceasta diferă de la caz la caz, în lipsa unor instrucțiuni clare din partea instituțiilor responsabile de domeniul achizițiilor publice.

## STUDIU DE CAZ

În cadrul acestui studiu de caz se propune evaluarea formării prețului în construcții pentru procedurile de achiziții, în care au fost prezentate oferte anormal de scăzute. În mod aleatoriu au fost selectate 10 proceduri de achiziție, drept criterii de selectare au servicii, procedurile în care au fost depuse **5 oferte sau mai multe** din partea operatorilor economici, iar obiectul achiziției reprezintă **lucrări de reparație curente sau lucrări de construcție capitale**. Procedurile de achiziție publică de lucrări sunt prezentate în tabelul de mai jos:

Nr.	Obiectul Achiziției	Valoarea estimată	Oferta atribuită	Raportul VA/VE	Tipul procedurii	Numărul de oferte
1	Lucrărilor de reparatii curente a secției Patologie nou-născuților nr. 1	4 827 625,74	3 374 726,50	70%	LD	9
2	Lucrări de reparații a acoperișului de tip sarpanta, termoizolarea fasadelor și schimbarea timplăriei la gimnaziul M. Snegur s. Trifănești, r. Florești	4 519 200,00	2 987 279,84	66%	LD	8
3	Replanificarea blocului "G" a gradinitei de copii din s. Ecaterinovca, r. Cimislia	3 060 440,00	2 400 000,00	78%	LD	8
4	Lucrărilor de construcția a edificiului Medicilor de Familie din s. Recea, r. Strășeni	4 639 000,00	3 687 097,30	79%	LD	7

5	Lucrari de reparatie la IPLT „Gaudeamus”, str. Petru Zadnipru 14/4, or. Chisinau	3 485 391,00	2 433 566,80	70%	LD	6
6	Lucrări de reparație în cadrul LTPA E. Alistar subordonat DETS Botanica	5 223 137,28	3 856 456,00	74%	LD	6
7	Resistematizarea și reparația bibliotecii a CEMF ”Raisa Pacalo”	3 252 620,00	1 862 967,41	57%	LD	6
8	Achiziționarea lucrărilor curente de reparație a laboratorului clinic diagnostic et. 2, din incinta clădirii CMF-5, str. I.L.Caragiale 1, mun. Chișinău	2 644 416,00	1 774 674,97	67%	LD	5
9	Lucrări de reparație capitală al acoperișului clădirii Policlinicii Raionale Cimișlia (Centrul de sănătate)	1 502 354,00	1 099 607,06	73%	COP	16
10	Lucrări de reparație a sălii de sport	1 666 666,00	926 018,24	56%	COP	15

În toate cele 10 studii de caz au fost evaluate salariul muncitorilor-constructori, cheltuielile de transport, cheltuielile de regie și beneficiu de deviz. Aceste valori au fost extrase din documentația de deviz (Formularul nr. 7 – Deviz local; Formularul nr. 3 – Borderoul de resurse; Formularul nr. 5 – Catalogul de prețuri unitare) prezentată de către operatorul economic, oferta căreia a fost desemnată câștigătoare.

Nr.	Obiectul Achiziției	Salariul	CT	CR	BD
1	Lucrărilor de reparatii curente a secției Patologie nou-născuților nr. 1	36,06	2,0%	2%	2%
2	Lucrări de reparații a acoperișului de tip sarpana, termoizolarea fasadelor și schimbarea țîmplăriei la gimnaziul M. Snegur s. Trifănești, r. Florești	50	2,0%	10,50%	2%
3	Replanificarea blocului ”G” a gradinitei de copii din s.Ecaterinovca, r. Cimislia	51,5	7,0%	6%	3%
4	Lucrărilor de construcția a edificiului Medicilor de Familie din s. Recea, r. Strășeni	64	4,0%	14%	6%
5	Lucrari de reparatie la IPLT „Gaudeamus”, str. Petru Zadnipru 14/4, or. Chisinau	36,45	3,5%	4%	2%
6	Lucrări de reparație în cadrul LTPA E. Alistar subordonat DETS Botanica	64,84	3,0%	10%	6%
7	Resistematizarea și reparația bibliotecii a CEMF ”Raisa Pacalo”	49,58	3,0%	4%	3%
8	Achiziționarea lucrărilor curente de reparație a laboratorului clinic diagnostic et. 2, din incinta clădirii CMF-5, str. I.L.Caragiale 1, mun. Chișinău	50,9	3,0%	8%	3%
9	Lucrări de reparație capitală al acoperișului clădirii Policlinicii Raionale Cimișlia (Centrul de sănătate)	47	1,0%	1,50%	2%
10	Lucrări de reparație a sălii de sport	42	3,0%	2%	1%
	<b>Media</b>	<b>49,23</b>	<b>3,2%</b>	<b>6,2%</b>	<b>3,0%</b>

După care aceste valori au fost comparate cu valorile recomandate ce sunt utilizate în cadrul documentației de deviz estimative elaborată de către autoritatea contractantă.

Valoarea	Cota valorii în devizele estimative ale AC <sup>16</sup>	Cota valorii în devizele ofertă ale OE din studiul de caz
Salariul muncitorilor-constructori	84.97 lei/h-om <sup>17</sup>	49,23 lei/h-om
Asigurări sociale	24%	24%
Cheltuieli de transport	A. 7% B. 8% C. 10% D. 2% E. 4% F. Catalog nr. 13 (drumuri)	3,2%
Cheltuieli de Regie	A. 14.5% B. 76% C. 60%	A. 6,2% B. – C. –
Beneficiu de Deviz	6%	3,0%

Din evaluarea datelor a studiului de caz, se poate observa că **este o diferență semnificativă dintre cota valorii în devizele estimative elaborate de către autoritățile contractante și devizele de ofertă ale operatorilor economici** căruia le-a fost atribuită contractul. Cele mai semnificative diferențe sunt înregistrate la salariul muncitorilor-constructori, care este cu aproximativ **40% mai mic** în devizele operatorilor economici, decât în devizele estimative, la cheltuielile de transport care sunt cu aproximativ **50% mai mici** în devizele operatorilor economici, decât în devizele estimative și la cheltuielile de regie care sunt cu aproximativ **50% mai mici** în devizele operatorilor economici, decât în devizele estimative.

Astfel aceste valori, care sunt utilizate în devizele ofertă, reprezintă un motiv pentru care ofertele acestor operatori economici sunt considerate anormal de scăzute. Un alt motiv, îl reprezintă costul materialelor de construcție și costul pentru utilizarea echipamentelor/mecanismelor/utilajelor în devizele oferte, care nu pot fi comparate din cauza absenței acestor date în procedurile de achiziție publică *supra*.

Totodată având în vedere aceste considerente, **este necesar de o abordare nouă** în materie de determinare a ofertelor anormal de scăzute. Având în vedere că la procedurile de achiziție publică, care au fost obiectul acestui studiu de caz, au fost înregistrate un număr de ofertanți mai mare sau egal cu 5 operatori economici, se propune spre utilizare metoda propusă de către

<sup>16</sup> conform Scrisoare informativ-normativă nr.10/1-0086 cu privire la determinarea valorii obiectelor de construcții începînd cu 1 mai 2018 a Ministerului Economiei și Infrastructurii al Republicii Moldova

<sup>17</sup> conform Amendament CP L.01.02:2012/A2:2022

BERD în cadrul "Ghidului de determinare a ofertelor anormal de scăzute pentru procedurile de achiziție de lucrări".

În acest ghid este menționat, că este foarte dificilă, dacă nu imposibilă, să fie definită oferta anormal de scăzută, care să acopere toate scenariile posibile. În ordinea identificării ofertelor anormal de scăzute, se propune ca în cazul în care au fost depuse **5 oferte sau mai mult**, să se utilizeze *metoda relativă*. Totodată, această metodă poate fi utilizată chiar și în cazul în care au fost depuse doar 3 oferte, luând în considerare că în acest caz rezultatele metodei relative sunt mai puțin fiabile.

Astfel în ghid se precizează formulele matematice care urmează să fie utilizate, în identificarea ofertelor care se încadrează în "**zona ofertelor anormal scăzute**" prin *metoda relativă*. Metodologia care trebuie să fie urmată, constă în calcularea mediei aritmetice și abaterea standard a ofertelor depuse. Diferența dintre media aritmetică și abaterea standard este considerată pragul pentru "**zona ofertelor anormal scăzute**". Prin urmare ofertele care sunt mai jos decât acest prag, sunt identificate drept anormal de scăzute.

Astfel, reieșind din procedurile de achiziție care au fost selectate *supra*, urmează să identificăm pragul pentru ofertele anormal de scăzute utilizând **metoda relativă**. În tabelul de mai jos este prezentat un astfel de exemplu:

Nr.	Obiectul Achiziției	Valoarea ofertelor
3	Replanificarea blocului "G" a gradinitei de copii din s.Ecaterinovca, r. Cimislia	
	AC&Group S	2 349 247,74
	Softconstruct	2 400 000,00
	Arta Zidarului	2 415 834,00
	"APS Service Grup"	2 541 622,75
	Vig House	2 627 879,21
	S.C.Cimtermic	2 651 670,37
	Edif-Constr	2 799 942,00
	ALARCON GROUP	3 020 000,00
	<b>Valoarea estimată</b>	<b>3 060 440,00</b>
	<b>Media aritmetică</b>	<b>2 600 774,51</b>
	<b>Abaterea standard</b>	<b>226 785,23</b>
	<b>Pragul ofertelor anormal de scăzute</b>	<b>2 373 989,27</b>
	<b>Metoda absolută specificată în Legea 131/2015</b>	<b>85%</b>
	<b>Metoda relativă (abordare propusă de autor)</b>	<b>80%</b>



Astfel pentru toate cele zece proceduri care au fost examinate, obținem următoarele rezultate din tabelul de mai jos:

Nr.	Obiectul Achiziției	Valoarea estimată	Media aritmetică	Abaterrea standard	Pragul ofertelor anormal de scăzute	Metoda absolută	Metoda relativă
1	Lucrărilor de reparatii curente a secției Patologie nou-născuților nr. 1	4 827 625,74	3 924 680,45	361 271,93	3 563 408,51	85%	74%
2	Lucrări de reparații a acoperișului de tip sarpanta, termoizolarea fasadelor și schimbarea țimplăriei la gimnaziul M. Snegur s. Trifănești, r. Florești	4 519 200,00	3 796 787,83	560 637,27	3 236 150,56	85%	72%
3	Replanificarea blocului "G" a gradinitei de copii din s.Ecaterinovca, r. Cimislia	3 060 440,00	2 600 774,51	226 785,23	2 373 989,27	85%	78%
4	Lucrărilor de construcția a edificiului Medicilor de Familie din s. Recea, r. Strășeni	4 639 000,00	3 979 961,50	267 348,63	3 712 612,87	85%	80%
5	Lucrari de reparatie la IPLT „Gaudeamus”, str. Petru Zadnipru 14/4, or. Chisinau	3 485 391,00	3 134 127,02	554 258,85	2 579 868,17	85%	74%
6	Lucrări de reparație în cadrul LTPA E. Alistar subordonat DETS Botanica	5 223 137,28	4 036 812,22	528 893,57	3 507 918,65	85%	67%
7	Resistematizarea și reparația bibliotecii a CEMF "Raisa Pacalo"	3 252 620,00	2 207 519,25	433 025,73	1 774 493,52	85%	55%
8	Achiziționarea lucrărilor curente de reparație a laboratorului clinic diagnostic et. 2, din incinta clădirii CMF-5, str. I.L.Caragiale 1, mun. Chișinău	2 644 416,00	1 974 084,73	212 315,99	1 761 768,74	85%	67%
9	Lucrări de reparație capitală al acoperișului clădirii Policlinicii Raionale Cimișlia (Centrul de sănătate)	1 502 354,00	1 247 900,11	126 547,78	1 121 352,32	85%	75%
10	Lucrări de reparație a sălii de sport	1 666 666,00	1 149 048,75	181 722,74	967 326,00	85%	58%

Prin urmare, se pot observa următoarele aspecte în procedurile de achiziție de lucrări care au fost examinate:

- În **9 din 10 proceduri**, toate ofertele care au fost depuse de către operatorii economici sunt mai mici decât valoarea estimată calculată de către autoritatea contractantă;
- În **toate cele zece proceduri** pragul ofertelor anormal de scăzute **este mai mic** decât valoarea convențională specificată în legislație care precizează că oferta anormal de

scăzute este considerată când ”prețul ofertat reprezintă mai puțin de 85% din valoarea lucrărilor, calculată de autoritatea contractantă în modul stabilit”;

- În cazul în care ar fi fost utilizată *metoda relativă* de determinare a ofertelor anormal de scăzute, în **5 din 10 cazuri** acestea nu ar reprezenta o ofertă anormal de scăzută, determinată conform *metodei absolute*.

## CONCLUZII FINALE ȘI RECOMANDĂRI

În urma elaborării prezentului studiu, putem elabora următoarele **CONCLUZII**:

Identificarea ofertelor anormal de scăzute, doar pe baza metodei absolute (care constituie prețul ofertat reprezintă mai puțin de 85% din valoarea lucrărilor, calculată de autoritatea contractantă în modul stabilit), nu este întotdeauna cea mai precisă metodă. Prin studiul de caz s-a demonstrat că în cazul utilizării metodei relative, identificarea ofertelor anormal de scăzută este mai fiabilă.

În majoritatea cazurilor de proceduri de achiziție de lucrări este utilizat drept criteriu de atribuire: prețul cel mai mic, fapt care generează anumite riscuri pentru autoritatea contractantă în cazul în care au fost propuse oferte anormal de scăzute. Prin urmare pentru a permite autorităților contractante să selecteze un operator economic cu capacități suficiente este necesar de utilizat alt criteriu de atribuire, precum cel mai bun raport preț-calitate sau cel mai bun cost-calitate.

Totodată s-a constatat lipsa capacităților autorităților contractante de a analiza fundamentarea tehnico-economică a propunerilor financiare și tehnice. Din practica ANSC, reiese că autoritățile contractante nu depun diligența necesară pentru a evalua elementele ofertei, care conțin suspiciuni de preț anormal de scăzut, iar în rezultat formularea clarificărilor necesare despre ofertă este insuficientă sau conține temeuri generale, fapt care permite operatorilor economici să trateze cu discreție ridicată elaborarea justificărilor cu privire la ofertă, inclusiv prin prezentarea explicațiilor/calculului relevante prin documente justificative.

În cazul multor contracte de lucrări se apreciază că documentația de proiect și de deviz este de o calitate redusă, fapt constatat în urma analizei dărilor de seamă depuse de către autoritățile contractante la AAP, cu privire la modificarea contractului, în care cele mai frecvente motive de modificare sunt greșelile sau omisiunile din documentația de proiect și de deviz. În acest caz organizațiile de proiectare nu depun diligența necesară în elaborarea detaliată a ofertelor,

astfel încât pe parcursul derulării contractelor să minimalizeze riscurile de apariție a lucrărilor suplimentare neprevăzute.

Normativele de construcții moldovenești, codurile practice și normele de deviz în domeniul ”Economiei Construcțiilor” sunt învechite și necesită a fi actualizate. Aceasta reiese din discrepanța în utilizarea quantumurilor recomandate la întocmirea documentației de deviz de către autoritățile contractante și devizele ofertă a operatorilor economici. Astfel, în unele cazuri, valorile utilizate diferă în proporție de aproximativ 50% mai mult în devizele estimative decât în devizele ofertă. Discreția pe care o are operatorul economic este destul de mare, iar riscurile generate pot duce la neîndeplinirea angajamentelor contractuale. Totodată o serie de norme de deviz conțin norme de consum, fie care nu sunt actuale din cauza tehnologiilor în dezvoltare permanentă, fie din cauza că unele standarde de fabricare a materialelor de construcție au fost modificate prin trecerea acestora de la normativele sovietice la cele europene.

Lipsa unei proceduri clare de modificare a contractelor de lucrări, în speță lucrările care pe perioada de executare nu mai sunt necesare și lucrările care necesită a fi incluse, duce la apariția practicilor neunitare și discreție acordată atât la autoritățile contractante, cât și la operatorii economici, ceea ce generează riscuri suplimentare pentru eficiența implementării contractului de achiziție.

Ca urmare a cercetării situației actuale din domeniul de achiziții publice se propun **următoarele RECOMANDĂRI:**

1. **Achiziționarea serviciilor de proiectare de la întreprinderile de proiectare să se desfășoare *exclusiv pe baza criteriului de atribuire: cel mai bun raport calitate-preț*.** Prin urmare sunt necesare modificări la legislația privind achizițiile publice și anume modificarea **art. 26** din Legea nr. 131/2015, prin completarea cu un nou alineat:  
*”(6)<sup>1</sup> În sensul alin. (3), lit. c), pentru achizițiile publice de servicii care au ca obiect activități intelectuale, se va utiliza **exclusiv criteriul de atribuire cel mai bun raport calitate-preț**”*
2. **Revizuirea normelor de deviz și actualizarea acestora.** La etapa de elaborare a documentației de proiect și de deviz, se utilizează norme de deviz, care au fost elaborate sau preluate în diverse intervale de timp. Majoritatea normelor de deviz utilizate la elaborarea documentației de deviz, inclusiv caietele de sarcini au fost aprobate prin Ordinul nr. 137 din 23.11.2001 al MECDT prin INCD Urban-Incerc. Prin urmare o

serie de normative de deviz sunt învechite și nu corespund progreselor tehnologice actuale din domeniul construcțiilor. În **Anexa nr. 1** se propun o serie de normative de deviz ce urmează a fi actualizate sau ajustate conform necesităților pieței.

- 3. Modificarea criteriului de atribuire calitate-preț pentru achiziționarea lucrărilor.** Se recomandă modificarea **art. 26, alin. (12), lit b)** din Legea nr. 131/2015, prin **majorarea ponderii criteriilor de calitate** în cazul utilizării criteriului de atribuire cel mai bun raport calitate-preț. Astfel se propune ca ponderea minimă pe care elementul de preț o are în cadrul criteriului de atribuire a contractului de achiziții publice să fie diminuat de la 80% la 60%. Astfel lit. b) urmează să fie redactată conform următoarei formulări:

*”b) pentru contractele de achiziții publice de lucrări – 60%”*

- 4. Actualizarea formulei de identificare a ofertelor depuse ca oferte anormal de scăzute.** Având în vedere că **art. 70** din Legea nr. 131/2015 stabilește că oferta anormal de scăzută pentru lucrări reprezintă mai puțin de 85%% din valoarea lucrărilor, calculată de către autoritatea contractantă, se propune completarea art. 70, alin (2), cu următoarele:

*”În cazul achiziției publice de lucrări, o ofertă prezintă un preț semnificativ mai scăzut dacă operatorul economic a oferit un preț care este cu cel puțin cu 15% mai mic decât media aritmetică a prețurilor oferite de către toții ofertanții, cu excepția ofertei cu cel mai mic preț sau în raport cu lucrările ce urmează a fi executate dacă prețul ofertat reprezintă mai puțin de 85% din valoarea lucrărilor, calculată de autoritatea contractantă în modul stabilit.”*

- 5. Stabilirea cuantumului minim de salarizare a muncitorilor constructori utilizat de către operatorii economici, în cadrul elaborării devizelor ofertă.** Se recomandă modificarea **CP L.01.02:2012** ”Instrucțiuni pentru determinarea cheltuielilor de deviz la salarizarea în construcții” în ordinea aplicării unui **cuantumului minim de salarizare a muncitorilor constructori** în ofertele operatorilor economici. Valoarea respectivă urmează să se raporteze la salariului mediu în ramura construcțiilor raportat de Biroul Național de Statistică. Spre exemplu câștigul salariul mediu lunar brut în trimestrul I, an 2023 pe ramura construcțiilor este de 9 780.5 MDL, ceea ce înseamnă că în ofertele operatorilor economici urmează a fi inclus un cuantum minim de salarizare a muncitorilor constructori în valoare de **57.87 lei/om-h** (la un program de muncă de 169 ore/lună). Această modificare, va avea drept rezultat tratarea unitară în determinarea cuantumului salariului muncitorilor constructor de către operatorii economici. Un alt

avantaj este că această modificare va spori nivelul de salarizare al muncitorilor constructori și va încuraja excluderea ”*muncii la negru*”, iar bugetul pentru asigurări sociale și asigurări medicale va fi suplinit.

6. **Actualizarea normativelor de construcție pentru ”Economia construcțiilor”.** Având în vedere că majoritatea Normativelor de Construcții Moldovenești și Codurile Practice pentru ”Economia construcțiilor” au fost adoptate în anul 2012, este necesar ca acestea să fie actualizate raportându-se la situația existentă pe piața construcțiilor. Prin fixarea unor instrucțiuni adiționale privind determinarea costului de deviz (*ex: cheltuielile de regie, beneficiu de deviz, cheltuieli de transport etc.*) ar permite tratarea uniformă a situațiilor incidente în elaborarea și evaluarea ofertelor depuse de către operatorii economici în cadrul procedurilor de achiziție publică de lucrări.
7. **Elaborarea documentației standard pentru achiziționarea serviciilor de proiectare.** Având în vedere că una dintre recomandări vizează utilizarea exclusivă în achiziționarea de servicii de proiectare conform criteriului de atribuire cel mai bun raport preț-calitate, este necesar să fie elaborată o documentație standard cu privire la achiziționarea serviciilor de proiectare, unde să fie incluse și modele de documente precompletate pentru a facilita achiziționarea serviciilor de proiectare, dar și exemple de utilizare a factorilor de evaluare. Totodată este recomandat, ca în contextul evoluției domeniului digital de proiectare, **să fie inclusă obligatoriu** elaborarea documentației tehnice cu utilizarea standardelor BIM (Building Intelligence Model), în speță care să corespundă cu: **SM EN ISO 19650:2023** *Organizarea informațiilor în format digital despre clădiri și lucrări de geniu civil, utilizând modelarea informației construcției (BIM). Managementul informațiilor utilizând modelarea informației construcției și SM EN 17632-1:2023 Modelarea informației construcției (BIM). Modelare și legături semantice (SML).*
8. **Elaborarea unei instrucțiuni cu privire la modificările a contractului de achiziție (lucrări excluse/incluse/neprevăzute).** Având în vedere că nu există o abordare unitară, ce ține de metodologia de modificare a contractului de achiziție de lucrări, inclusiv ce documente justificative urmează a fi elaborate și responsabilitățile părților implicate în aprobarea acestor modificări, instituțiile responsabile de domeniul de achiziție publice trebuie să elaboreze un set de instrucțiuni și recomandări, care să se refere la spețele întâlnite în procesul de execuție a lucrărilor.
9. **Sporirea capacităților autorităților contractante în achiziționarea lucrărilor.** Organizarea de cursuri/seminare de instruire în elaborarea documentației de atribuire și

implementarea contractelor de lucrări va facilita procesul de derulare a procedurilor de achiziție de lucrări, de la etapa de planificare până la etapa de recepție la terminarea lucrărilor/recepția finală. În cadrul acestor sesiuni de informare, o atenție deosebită trebuie acordată problemelor frecvent întâlnite în procedurile de execuție de lucrări, inclusiv modalitatea de identificare și evaluare a ofertelor anormal de scăzute.

**10. Includerea în componența grupului de lucru a reprezentantului organizației de proiectare.** Deși **pct. 11 și 12** din HG nr. 10/2021 privind aprobarea *Regulamentului cu privire la activitatea grupului de lucru în domeniul achizițiilor publice*, oferă dreptul autorității contractante de a atrage în componența grupului de lucru consultanți, specialiști și experți din domeniul obiectului de achiziție, în practică autoritățile contractante sunt reticente să le aplice. Prin urmare este necesar ca la contractarea organizației de proiectare, să fie prevăzut în contract și servicii de asistență în elaborarea documentației de atribuire și evaluarea ofertelor pentru procedurile de achiziție de lucrări.

**11. Actualizarea Documentației standard pentru realizarea achizițiilor publice de lucrări.** Se recomandă ca această documentație să fie actualizată, pe motivul că se conțin mai curențe și necesită îmbunătățiri. Iată câteva exemple:

- a. Lipsa un formular cu privire la propunerea financiară, care urmează să fie prezentată de către antreprenor.
- b. Indicarea modalității de elaborare a graficului de execuție pentru realizarea lucrărilor, deoarece în multe cazuri acesta este prezentat în mod general și reprezintă o pură formalitate. Astfel la caz, aceasta urmează să include și resursele utilizate (nr. de muncitori, nr. de ore, utilaje etc.), în rezultatul căruia se pot face verificările necesare, dacă operatorul economic va avea capacitatea să execute lucrările în termenul indicat.
- c. Actualizarea prevederilor contractuale, după modelul contractelor FIDIC<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Contractele FIDIC sunt contracte standard în domeniul construcțiilor și instalațiilor, utilizate drept modele de referință pe plan internațional. Acestea au fost elaborate de Federația Internațională a Inginerilor Consultanți (de unde provine și acronimul FIDIC – Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils), fondată în anul 1915 de trei state europene (Belgia, Franța și Elveția).

## BIBLIOGRAFIE

- **Directiva 2014/24/UE privind achizițiile publice;**
- **Legea nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice;**
- **Legea nr. 74 din 21.05.2020 privind achizițiile în sectoarele energiei, apei, transporturilor și serviciilor poștale;**
- **Legea nr. 121 din 05.07.2018 cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii.**
- **Hotărârile de Guvern nr. 638 din 26.08.2020 pentru aprobarea Regulamentului privind achizițiile publice de lucrări**
- **CP L.01.02:2012/A2:2022 "Instrucțiuni pentru determinarea cheltuielilor de deviz la salarizarea în construcții"**
- **Ordin Nr. 124 din 01.07.2022 cu privire la abrogarea punctului B.3 din amendamentul CP L.01.02:2012/A2:2022 „Economia construcțiilor. Instrucțiuni pentru determinarea cheltuielilor de deviz la salarizarea în construcții”**
- **Raport privind activitatea în domeniul achizițiilor publice desfășurată în perioada anului 2022,** Agenția Achiziții Publice;
- **Guidance: Assessment of Abnormally Low Tenders for Works Contracts,** EBRD, 2019;
- **Procurement guidance: Abnormally Low Bids and Proposals: Guide to the identification of Abnormal Low Bids and Proposals,** The World Bank, July 2016;
- **Ghid de bune practici (culegere de sprețe) în domeniul achizițiilor publice aferente proiectelor finanțate din instrumente structurale, elaborat în cadrul proiectului ” „Îmbunătățirea managementului la nivelul Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, aferent competențelor specifice legate de implementarea cu succes a proiectelor susținute din instrumente structurale, bazată pe eficientizarea procesului de achiziție publică”;**
- **Abnormally Low Tenders: Objectifying Detection. Working towards economically sustainable procurement through a framework for the contracting authority to objectify the decision of abnormally low bids,** Antonis Megremis, October 2016;
- **An Econometric Identification of Abnormally Low Bids in the procurement market: Discriminant Analysis,** Jinook Jeong, Hyunwoo Lee, Jung Jae Kim, November 2020;
- **Îndrumare privind evaluarea propunerilor financiare din punct de vedere al elementelor de preț (cazul contractelor de lucrări),** Agenția Națională de Achiziții Publice;
- **Economia Construcțiilor (suport de curs),** A. Strătilă, I. Albu, L. Usutori, UTM, 2019
- [tender.gov.md](http://tender.gov.md);
- [bi.open-contracting.org/moldova](http://bi.open-contracting.org/moldova);
- [ansc.md](http://ansc.md)
- [ast.gov.md](http://ast.gov.md)
- [mtender.gov.md](http://mtender.gov.md)
- <http://www.legis.md/>
- <http://www.viitorul.org/>
- <https://eeas.europa.eu/>
- <https://eur-lex.europa.eu/>

## ANEXA NR. 1

Nr.	Indicator	Denumire	Argumentare
1	DB16	Imbracaminte de beton asfaltic cu agregate marunte executata la cald	Resursa de material de construcție <i>Nisip bitumat și oțel pătrat lam. cald lt=30 mm</i> urmează a fi exclusă, pe motiv că nu mai este utilizată în procesul de execuție Suplimentar este necesar de corectat norma de consum pentru <b>Mixtură asfaltică</b> , pe motiv că norma curentă de 0.094 t/m <sup>2</sup> este insuficientă
2	DB19	Imbracaminte de beton asfaltic cu agregat mare, executata la cald	<i>Ibidem</i> la poz. nr. 1
3	DE17	Pavaje executate din placi de trotuare din beton prefabricat asezate pe un strat din amestec uscat de ciment si nisip, in proportie 1:3, rostuit cu amestec uscat de ciment si nisip	Este necesar de introdus norma de consum pentru utilajul <b>Placa compactoare</b> , care este utilizat în procesul de execuție a pavajelor, dar nu este reflectat în normativul de deviz
4	DE18	Pavaje executate din placi de trotuare din beton prefabricat asezate pe un strat din amestec uscat de ciment si nisip, in proportie 1:6, rostuit cu amestec uscat de ciment si nisip	<i>Ibidem</i> la poz. nr. 3
5	DII12	Pentru fiecare 1 cm schimbare a grosimii stratului de piatra sparta se adauga sau se scade la norma DII111	Este necesar de corectat norma de consum pentru resursa de materiale Piatră spartă 20-40 mm, din considerentul că 0.0057 m <sup>3</sup> per m <sup>2</sup> nu este suficient.
6	CK03C – CK03D	Usi din lemn interioare in doua canaturi, pe captuseli si usi duble pentru balcon, inclusiv izolatia hidrofuga si termica a tocului, montate pe ghermele existente la constructii cu inaltimi pina la 35 m	Resursa material de construcție <i>Carton bitumat tip CA400</i> nu este utilizat în procesul de execuție. Prin urmare această resursă urmează să fie eliminată
7	Catalog 10M Catalog 08M Catalog 07M	Toate normativele de deviz	Multe materiale de construcție/utilaje nu sunt utilizate în procesul de execuție ( <i>ex: Liant de ipsos "F-3", papuci, pânză de bumbac, automobile cu bord etc.</i> )
8	DE10	Borduri prefabricate din beton, pentru trotuare	Resursa de material de construcție <i>beton clasa ... (pt. informație)</i> este necesară de corectat. În procesul de construcție betonul fie preparat din agregate și ciment, fie adus pe șantier se utilizează atât ca pat de fundație, cât și la monolitizarea rosturilor. Astfel în procesul de execuție, aplicând această normă de construcție este ineficientă.
9	CF 30A	Tencuieli exterioare de 2-3 mm. grosime, executate manual. cu amestec "TINC" la pereti	Nu este suficientă resursa cu privire la materialul de construcție <i>tink</i> . În norma de deviz este indicat 2.3 kg de tink pentru 1 m <sup>2</sup> de tencuieli exterioară, pe producătorii de tink recomandă 2.3 – 3.3 kg/m <sup>2</sup>



Nr.	Indicator	Denumire	Argumentare
10	CD56A	Executarea pereților despărțitori monostrat din plăci din ipsos, în încăperi cu înălțime: până la 4 m	Nu este suficientă resursa cu privire la materialul de construcție <b>plăci de ipsos</b> . În norma de deviz este indicat 91 m <sup>2</sup> de plăci de ipsos la 100 m <sup>2</sup> de cantitate executată.
11	CF50B	Tencuieli interioare de 5 mm grosime, executate manual, cu amestec uscat pe baza de ipsos, la pereți și pereți despărțitori preparare manuală a mortarului	Consumul de resurse de materiale de construcție <b>amestec uscat</b> este ridicat. În normă este prevăzută o normă de consum de 7.14 kg de amestec uscat la 1 m <sup>2</sup> de tencuială interioară cu grosimea de 5 mm, pe când producătorii de amestec uscat recomandă 8 – 10 kg de amestec uscat pentru grosimea de 10 mm de tencuieli interioare.
12	CF59	Placarea suprafetelor ale peretilor, tavanelor, glafurilor (cu si fara izolare) cu un strat de placi ghips-carton (PGC) cu grunduirea si chituirea suprafetei rosturilor, cu executarea carcasi metalice simple	Lipsa normă de deviz pentru Placarea suprafetelor cu un strat de PGC cu executarea carcasi metalice simple plane, cu inaltimea pina la 4 m: <b>pereti fara izolatie</b>  Lipsa normă de consum pentru resurse de materiale accesorii pentru pereți/tavane gipscarton: <b>Conector profile; Element suspensie profile</b>
13	VA02	Confectionarea si montarea canalelor de ventilatie drepte, din tabla zincata sau aluminiu de 0,3-2 mm grosime	Urmează a fi excluse un <b>set de resurse de materiale de construcție</b> care nu mai sunt utilizate în procesul de construcție, fie se utilizează materiale de construcție noi
14	Inexistent	Confectii metalice diverse pentru opritori de zapada	La moment există normativul de deviz CL17B, care cuprinde diverse confecții metalice, însă în procesul de executare a acoperișului tip șarpant, nu există o normă de deviz dedicată opritorilor de zăpadă, care s-ar măsura în m/l.
15	Inexistent	Împrejmuiri metalice din panouri tip "eurogard", tip "jaluzele", tip "ștachetă metalică"	Normele de deviz aprobate nu includ aceste tipuri de gard, prin urmare este necesar de elaborat noi norme de deviz pentru utilizarea acestora.
16	08-03-526-1	Automat mono-, bi-, tripolar, montat pe constructii pe perete sau coloana, curent pina la 25 A	A se exclude următoarele norme de consum, din considerent că acestea nu se utilizează la această lucrare: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Macara pe sasiu auto la lucrari de montare a utilajului tehnologic (cu exceptia conductelor principale), 10 t</li> <li>• Instalatii pentru sudare manuala cu arc electric (de curent continuu)</li> <li>• Electrozi 942A, diametru 4 mm</li> <li>• Constructii din otel individuale, grilaje sudate, masa pina la 0,1 t</li> <li>• Automobile cu bord, tonaj pina la 8 t</li> <li>• Ate de cusut</li> <li>• Vaselina tehnica</li> </ul>
17	08-03-591-1	Intreruptor cu o clapa, tip neingropat, la instalatie deschisa	A se exclude următoarele norme de consum, din considerent că acestea nu se utilizează la această lucrare: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Macara pe sasiu auto la lucrari de montare a utilajului tehnologic (cu</li> </ul>

Nr.	Indicator	Denumire	Argumentare
			excepția conductelor principale), 10 t <ul style="list-style-type: none"> <li>• Automobile cu bord, tonaj pînă la 8 t</li> </ul> A se schimbă unitatea de măsură: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 100 buc în buc</li> </ul>
18	08-03-591-8	Priza de fisă tip neingropat, la instalație deschisă	A se exclude următoarele norme de consum, din considerent că acestea nu se utilizează la această lucrare: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Macara pe șasiu auto la lucrări de montare a utilajului tehnologic (cu excepția conductelor principale), 10 t</li> <li>• Automobile cu bord, tonaj pînă la 8 t</li> </ul> A se schimbă unitatea de măsură: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 100 buc în buc</li> </ul>
19	08-03-593-19	Corp de iluminat pentru lămpi incandescente în tavane suspendate	A se exclude următoarele norme de consum, din considerent că acestea nu se utilizează la această lucrare: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Macara pe șasiu auto la lucrări de montare a utilajului tehnologic (cu excepția conductelor principale), 10 t</li> <li>• Automobile cu bord, tonaj pînă la 8 t</li> <li>• Ascensoare hidraulice, capacitate de ridicare 10 m</li> </ul> A se schimbă unitatea de măsură: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 100 buc în buc</li> </ul>
20	08-03-600-1	Contoare, montate pe suport pregătit, monofază	A se exclude următoarele norme de consum, din considerent că acestea nu se utilizează la această lucrare: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Macara pe șasiu auto la lucrări de montare a utilajului tehnologic (cu excepția conductelor principale), 10 t</li> <li>• Automobile cu bord, tonaj pînă la 8 t</li> </ul>
21	08-03-602-1	Dispozitive de încălzire: prosoab electric	A se exclude următoarele norme de consum, din considerent că acestea nu se utilizează la această lucrare: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Macara pe șasiu auto la lucrări de montare a utilajului tehnologic (cu excepția conductelor principale), 10 t</li> <li>• Automobile cu bord, tonaj pînă la 8 t</li> </ul>
22	CD03	Zidărie din cărămidă plină presată, format 240 x 115 x 63 mm	A se exclude: (instrucțiune goală)
23	CD04	Zidărie din cărămidă cu goluri verticale tip GVP	A se exclude: (instrucțiune goală)