

**Diana ENACHI
Viorel PÎRVAN
Carolina UNGUREANU
Vadim ȚURCAN**

Ediția a III-a

INDICELE DE PERCEPȚIE a SISTEMULUI de ACHIZIȚII PUBLICE din Republica Moldova



**Institutul pentru
Dezvoltare și
Inițiative Sociale
"Viitorul"**



2022

INDICELE DE PERCEPȚIE A SISTEMULUI DE ACHIZIȚII PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

(Ediția a III-a)

La elaborarea Indicelui au contribuit

Diana ENACHI, Viorel PÎRVAN, Carolina UNGUREANU, Vadim ȚURCAN

Acest produs a fost realizat de IDIS „Viitorul” în cadrul proiectului „Consolidarea Achizițiilor Publice Durabile în Republica Moldova” - Proiect 20.80009.7007.15, finanțat din bugetul de stat în cadrul Programului de Stat (2020-2023) Nr. 81-PS din 03.01.2020.



**Consolidarea achizițiilor publice durabile
în Republica Moldova**



www.viitorul.org

Chișinău, 2022

CZU 351.72(478):303.4

I-50



www.viitorul.org

IDIS „Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, cu activitate în domeniile: analiză economică și socială, buna guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor, consolidarea societății civile, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise și modernizate în Republica Moldova.

Opiniile exprimate aparțin autorilor. Administrația IDIS „Viitorul” și Consiliul Administrativ al Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul” nu poartă răspundere pentru estimările și opiniile prezentate în cadrul acestei publicații.

Orice utilizare a unor extrase ori opinii ale autorilor acestei publicații trebuie să conțină referință la IDIS „Viitorul”.

Adresa de contact:

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”
str. Iacob Hîncu 10/1, mun. Chișinău, MD-2005, Republica Moldova
Telefon: (373-22) 22 18 44, Fax: (373-22) 24 57 14
www.viitorul.org, office@viitorul.org

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

Indicele de percepție a sistemului de achiziții publice din Republica Moldova / Diana Enachi, Viorel Pîrvan, Carolina Ungureanu, Vadim Țurcan ; Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale “Viitorul” (IDIS). – Ed. a 3-a. – Chișinău : S. n., 2022 (MS Logo). – 24 p. : fig., tab.

Referințe bibliogr.: p. 24. – 200 ex.

ISBN 978-9975-3464-5-0.

351.72(478):303.4

I-50

© D.Enachi, V.Pîrvan, C.Ungureanu, V.Țurcan, 2022

© IDIS “Viitorul”, 2022

ISBN 978-9975-3464-5-0

CUPRINS

Lista abrevierilor.....	4
Scopul studiului și metodologia de cercetare.....	5
I. Nivelul general de încredere în sistemul național al achizițiilor publice.....	6
II. Percepții generale privind sistemul achizițiilor publice.....	8
2.1. Cadrul legal în materie de achiziții publice.....	8
2.2. Eficiența sistemului de achiziții publice.....	10
2.3. Transparența și accesul la date	11
2.4. Concurența pe piața achizițiilor publice.....	12
2.5. Integritatea sistemului de achiziții publice	13
III. Achizițiile publice durabile și promovarea dezvoltării durabile.....	14
3.1. Percepția generală privind achizițiile publice durabile.....	14
3.2. Reglementarea achizițiilor publice durabile	15
3.3. Aplicarea criteriilor de durabilitate în procesul de achiziție.....	17
3.4. Nivelul de pregătire al autorităților contractante și operatorilor economici pentru achizițiile durabile	19
Recomandări.....	20
Anexe.....	23
Anexa nr. 1. Profilul respondenților (autorități contractante)	23
Anexa nr. 2. Profilul respondenților (operatori economici).....	23
Bibliografie.....	24

Lista diagramelor, tabelelor

Diagrama nr 1. Nivelul general de încredere al operatorilor economici în sistemul achizițiilor publice	6
Diagrama nr. 2. Percepția autorităților contractante asupra activității autorităților de reglementare în domeniul achizițiilor publice	7
Diagrama nr. 3. Cadrul legal în materie de achiziții publice.....	9
Diagrama nr. 4. Eficiența sistemului de achiziții publice	10
Diagrama nr. 5. Transparența și accesul la date privind achizițiile publice	11
Diagrama nr. 6. Concurența pe piața achizițiilor publice	12
Diagrama nr. 7. Integritatea sistemului de achiziții publice.....	13
Diagrama nr. 8. Reglementarea achizițiilor publice durabile	16
Diagrama nr. 9. Aplicarea criteriilor de durabilitate de către autoritățile contractante în procesul de achiziții publice	17
Diagrama nr 10. Cauzele neaplicării criteriilor de durabilitate în procesul de achiziție publică în viziunea autorităților.....	17
Diagrama nr. 11. Principalele constrângeri în implementarea achizițiilor publice durabile, în viziunea operatorilor economici	18
Diagrama nr. 12. Nivelul de pregătire al autorităților contractante pentru achizițiile durabile	19
Diagrama nr. 13. Nivelul de pregătire al pieței privind ofertarea conform cerințelor de durabilitate stabilite de autorități.....	19
Diagrama nr. 14. Gradul de pregătire al operatorilor economici reprezentați de a oferta bunuri / servicii / lucrări durabile / ecologice?.....	20
Tabelul nr. 1. Profilul respondenților (reprezentați ai autorităților contractante)	23
Tabelul nr. 2. Profilul respondenților (reprezentați ai operatorilor economici).....	23

Lista abrevierilor

AAP	– Agenția Achiziții Publice
AC	– Autoritate contractantă
ANSC	– Agenția Națională de Soluționare a Contestațiilor
CNA	– Centrul Național Anticorupție
COP	– Cererea ofertelor de preț
IDIS	– Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale
SIA RSAP MTender	– Sistemul informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” MTender
RM	– Republica Moldova
UE	– Uniunea Europeană

Scopul studiului și metodologia de cercetare

Indicele de Percepție a Sistemului de Achiziții Publice din Republica Moldova își propune să aducă în spațiul public, într-o manieră comprehensivă și sistematică, percepția tuturor actorilor din sistem (autoritățile contractante, sectorul privat și societatea civilă / monitorii) cu privire la utilizarea banilor publici prin sistemul național de achiziții publice. În premieră, ce-a de-a III-a ediție a studiului va evalua percepția privind reglementarea și implementarea achizițiilor publice durabile / ecologice în Republica Moldova.

Scopul prezentei cercetări este de a evalua percepția operatorilor economici și autorităților contractante asupra respectării principiilor care stau la baza achizițiilor publice (transparență; eficiență; asigurarea concurenței; protecția mediului și promovarea dezvoltării durabile etc.). Un alt scop constă în identificarea și analiza constrângerilor privind implementarea criteriilor de durabilitate în procesul de achiziție publică, dar și formularea unor propuneri de politici publice care să impulsioneze acest proces.

În scopul elaborării Indicelui au fost aplicate următoarele **instrumente de cercetare și analiză:**

- **Analiza cadrului de reglementare și a documentelor de politici** în materie de achiziții publice, precum și cele conexe, care se referă la dezvoltarea durabilă;
- **Chestionarea a 61 de reprezentanți ai autorităților contractante de toate nivelurile și din diferite sectoare** (vezi *Anexa nr. 1. Profilul respondenților*);

Autoritățile contractante, de toate nivelurile și din diferite sectoare de activitate, inclusiv autoritățile centralizate de achiziții, au fost chestionate pentru a-și expune percepția asupra funcționării sistemului național de achiziții, inclusiv din perspectiva asigurării principiilor de: transparență, eficiență în utilizarea banilor publici, integrității și achiziții publice, concurență, protecția mediului și promovarea unei dezvoltări durabile prin intermediul achizițiilor publice.

Autoritățile contractante au evaluat calitatea actelor normative, gradul actual de implementare a achizițiilor publice durabile, s-au expus asupra cauzelor care împiedică implementarea acestora într-un ritm mai accelerat. Totodată, reprezentanții autorităților s-au expus asupra

constrângerilor (de ordin legal, procedural, tehnic etc.) care nu permit actualmente impulsivarea achiziționării produselor, serviciilor și lucrărilor durabile / ecologice. Chestionarul a cuprins întrebări atât de tip închis, cât și de tip deschis pentru a obține răspunsuri precise, dar și a oferi oportunitatea ca respondenții să își expună propria opinie asupra aspectelor vizate.

Respondenții au evaluat aspectele menționate pe o scară de la 1 la 5, unde 1 reprezintă cel mai scăzut calificativ „*extrem de redus*”, iar 5 – calificativul „*foarte înalt*”.

- **Chestionarea a 30 de operatori economici cu experiență pe piața achizițiilor publice din Republica Moldova** (vezi *Anexa nr. 1. Profilul respondenților*);

Operatorii economici cu experiență în achizițiile publice, din diferite sectoare de activitate, au fost chestionați pentru a-și expune percepția asupra funcționării sistemului de achiziții, inclusiv din perspectiva asigurării principiilor de: transparență, eficiență, integritate, concurență, protecția mediului și promovarea dezvoltării durabile prin intermediul achizițiilor publice.

Operatorii economici respondenți au evaluat cât de clar și comprehensiv sunt reglementate aspectele de durabilitate și protecție ale mediului în actele normative, precum și nivelul de pregătire al autorităților contractante și măsură în care acestea aplică criteriile de durabilitate și protecție ale mediului în procedurile de achiziții publice la care au participat. Un alt aspect care a fost evaluat este nivelul de pregătire al pieței pentru a măsura cum aceștia sunt pregătiți să oferteze bunuri, servicii sau lucrări care să corespundă criteriilor de durabilitate solicitate în documentația de atribuire.

Totodată, operatorii economici s-au expus asupra constrângerilor (de ordin legal, procedural, tehnic etc.) care nu permit actualmente impulsivarea procurării produselor, serviciilor și lucrărilor durabile / ecologice. Chestionarul a cuprins întrebări atât de tip închis, cât și de tip deschis pentru a obține răspunsuri precise, dar și a oferi oportunitatea ca respondenții să își expună propria opinie asupra aspectelor vizate.

Respondenții au evaluat aspectele menționate pe o scară de la 1 la 5, unde 1 reprezintă cel mai scăzut calificativ „*extrem de redus*”, iar 5 – calificativul „*foarte înalt*”.

- **Evaluarea percepției societății civile care este implicată în monitorizarea achizițiilor publice în cadrul unui focus-grup**, care a fost desfășurat pe 3 noiembrie și la care au participat 15 reprezentanți ai societății civile / monitori, inclusiv de la nivel local. Organizațiile / monitorii care au participat la focus-grup și-au expus opinia cu privire la reglementarea și implementarea achizițiilor publice durabile / ecologice în Republica Moldova, precum și cauzele care nu permit autorităților contractante să procure bunuri, servicii și lucrări ce corespund unor criterii de durabilitate / ecologice;
 - **Analiza surselor de date deschise** pentru identificarea practicilor de achiziții publice durabile și analiza cauzelor care împiedică achizițiile de bunuri, servicii și lucrări ce iau în considerare criteriile de durabilitate, aspectele de mediu, sociale și economice, inclusiv, dar nu se limitează la:
 - pagina web a Agenției Achiziții Publice;
 - sistemul electronic de achiziții SIA RSAP MTender;
 - pagina web a Ministerului Finanțelor.
- Perioada de colectare a datelor: iunie 2021 – noiembrie 2021.

I. Nivelul general de încredere în sistemul național al achizițiilor publice

Conform percepției agenților economici care au participat la sondaj, nivelul general de încredere în sistemul achizițiilor publice este unul destul de înalt și semnificativ mai mare, în comparație cu anii precedenți. Astfel, 60% din agenții economici participanți la sondaj au o încredere *înaltă* (50%) și *extrem de înaltă* (10%) în sistemul achizițiilor publice. Circa 1/4 dintre respondenți are un nivel de încredere *scăzut* și *extrem de scăzut* (27%), iar 13% din ei au menționat un nivel de încredere *mediu*.

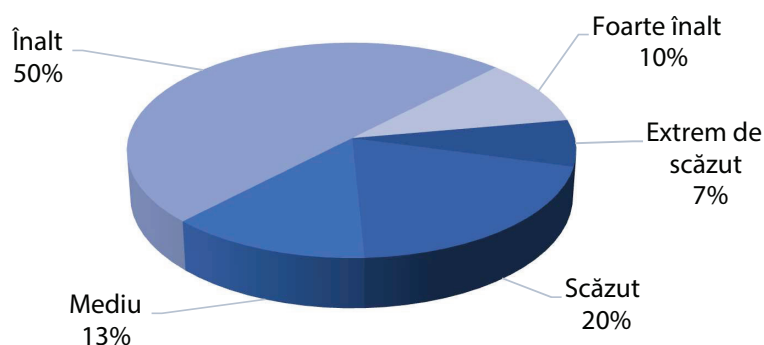
Deși este dificil de comparat rezultatele prezente cu rezultatele ediției precedente a **Indicelui** (ediția a II-a, 2019), realizat de către IDIS "Viitorul", dublarea respondenților care au o încredere

înaltă și extrem de înaltă în sistemul achizițiilor publice (de la 28% la 60%) indică unele evoluții pozitive în domeniul achizițiilor publice.

În cadrul focus-grupului cu reprezentanții organizațiilor societății civile, experți independenți și operatori economici, au fost confirmate evoluțiile pozitive în sectorul achizițiilor publice care au generat o creștere a gradului de încredere printre cetățeni. În viziunea lor, acest fapt se datorează:

- îmbunătățirii permanente a cadrului normativ în domeniul achizițiilor publice;
- creșterii nivelului de transparență și accesului la informații în ceea ce privește achizițiile publice;

Diagrama nr 1. Nivelul general de încredere al operatorilor economici în sistemul achizițiilor publice



Sursa: Rezultatele chestionării online a 30 de operatori economici de pe piața achizițiilor publice, 2021

- reducerii cazurilor evidente de ilegalități și acte de corupție în cadrul procedurilor de achiziții publice.

Totodată, participanții la focus-grup au notat un șir de lacune și probleme care diminuează gradul de încredere. Astfel, printre cauzele care determină încrederea scăzută în sistemul achizițiilor publice, aceștia au menționat următoarele:

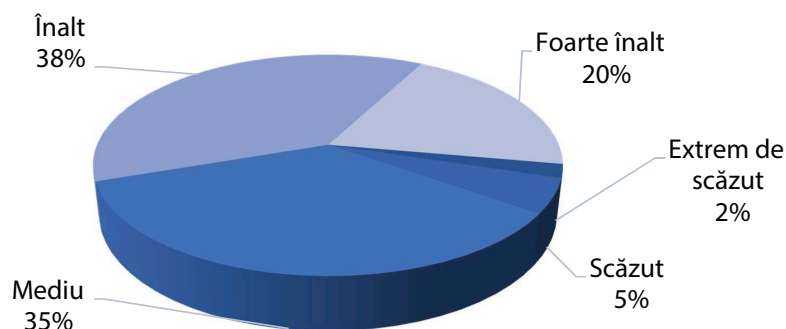
- neîndeplinirea corespunzătoare a sarcinilor de către instituțiile publice responsabile de domeniul achizițiilor publice, precum și cele tangente cu acest domeniu;
- procesele defectuoase de numire și revocare din funcție a conducerii unor instituții publice din sectorul achizițiilor publice (exemplul subliniat: ANSC);
- aplicarea formală a legilor în unele situații și proceduri de achiziții publice;
- supra-reglementarea și birocratizarea excesivă a proceselor de achiziții, care descurajează operatorii economici de la ofertare în cadrul procedurilor de achiziții;
- lacunele tehnice sistemului electronic de achiziții publice SIA RSAP MTender, care diminuează eficiența achizițiilor publice;
- funcționarii publici corupți și cu interese în achiziții publice;
- pregătirea insuficientă a membrilor grupurilor de lucru pentru achiziții din cadrul autorităților contractante;
- lipsa de transparentă a achizițiilor publice și contractelor de valoare mică.

Autoritățile contractante participante la sondaj au fost întrebate cum evaluează activitatea autorităților de reglementare în domeniul achizițiilor publice, cu referire la autoritățile ce elaborează cadrul legal și politicile în domeniu. Astfel, mai mult de jumătate dintre autoritățile contractante respondente a evaluat la *nivel înalt* (38%) și *foarte înalt* (20%) activitatea de reglementare a Ministerului Finanțelor și Agenției Achiziției Publice. Circa 1/3 a notat o poziție neutră (35%), apreciind activitatea de reglementare cu calificativul *mediu*. Doar 7% dintre cei chestionați au evaluat cu calificativul *scăzut* și *extrem de scăzut* activitatea de reglementare și elaborare a politicilor în domeniul achizițiilor publice.

Participanții la focus-grup au, însă, o altă viziune referitor la activitatea autorităților de reglementare în domeniul achizițiilor publice. Aceștia și-au exprimat nemulțumirea în ce privește îndeplinirea de către Ministerul Finanțelor și Agenția Achiziției Publice a atribuțiilor în domeniul achizițiilor publice. În mod special, au fost subliniate următoarele probleme:

- politizarea excesivă a instituțiilor publice, inclusiv a celor responsabile de politicile în domeniul achizițiilor publice;
- vizibilitatea redusă a activității Ministerului Finanțelor în domeniul achizițiilor publice;
- lipsa unor discuții publice ample cu toți actorii interesați referitor la documentele de politici elaborate de către Ministerul Finanțelor;
- schimbările, inclusiv cele care vizează personalul, care au avut loc în aceste instituții publice nu au impulsionat eficiența lor în domeniul achizițiilor publice;

Diagrama nr. 2. Percepția autorităților contractante asupra activității autorităților de reglementare în domeniul achizițiilor publice



Sursa: Rezultatele chestionării online a 61 de reprezentanți ai autorităților contractante, 2021

- lipsa personalului calificat, a specialiștilor, fluctuația mare a cadrelor din cauza salariilor nemotivante împiedică transformarea Ministerului Finanțelor și Agenției Achiziției Publice în instituții puternice și eficiente în domeniul achizițiilor publice;
- lipsa progresului și evoluției în activitatea Agenției Achiziției Publice, care continuă să aibă preponderent un rol pasiv (înregistrarea pe web a informațiilor privind atribuirea contractelor de achiziții publice etc.).

Remarcăm faptul că în cadrul ediției precedente a Indicelui (ediția a II-a, 2019), circa 1/4 dintre respondenți a apreciat activitatea Ministerului Finanțelor cu cele mai scăzute calificative (*scăzut și extrem de scăzut*). În același timp, circa 1/3 dintre participanții la sondajul din Indicele precedent a acordat cele mai scăzute calificative activității Agenției Achiziției Publice.

În concluzie, cu toate că încă persistă o serie de curențe, totuși, se evidențiază unele evoluții

“Autoritățile publice sunt umbrite de lipsa de integritate a conducătorilor, dar și aspectele politice.”

Participant la focus-grup, 3 noiembrie 2021

pozitive în sectorul achizițiilor publice, inclusiv în ceea ce privește activitatea autorităților de reglementare (Ministerul Finanțelor, Agenția Achiziției Publice). Acest fapt este demonstrat de creșterea ponderii operatorilor economici, care au un nivel de încredere în sistemul achizițiilor înalt (50%) și foarte înalt (10%) în comparație cu ediția precedentă a Indicelui (2019). Totodată, s-a îmbunătățit și percepția autorităților contractante asupra activității autorităților de reglementare din sectorul achizițiilor publice. Respectiv, mai mult de jumătate dintre autoritățile contractante participante la sondaj apreciază înalt (38%) și foarte înalt (20%) activitatea Ministerului Finanțelor și Agenției Achiziției Publice.

II. Percepții generale privind sistemul achizițiilor publice

2.1. Cadrul legal în materie de achiziții publice

Respondenții (reprezentanți ai autorităților contractante și operatorilor economici) au evaluat cadrul legal în materie de achiziții publice. Se apreciază pozitiv faptul că în timp ce peste jumătate dintre autorități au apreciat *înalt* (38%) și *foarte înalt* (20%) cadrul legal în materie de achiziții publice, doar 7% dintre autorități au oferit calificativul *extrem de scăzut* (2%) și *scăzut* (5%). De remarcat, că circa o treime dintre autoritățile participante la sondaj (35%) apreciază cadrul legal cu calificativul *mediu*, fapt ce denotă că există curențe legislative și sunt necesare îmbunătățiri.

Analizând percepția operatorilor economici, puțin peste jumătate dintre respondenți au apreciat *înalt* (43%) și *foarte înalt* (10%) cadrul legal în domeniul achizițiilor publice. În același timp, circa o treime dintre respondenți (30%) a apreciat cu calificativul *mediu* cadrul legal în materie de achiziții publice. Iar, ceilalți 17% dintre operatori economici au apreciat calitatea cadrului legal cu calificativul *scăzut*.

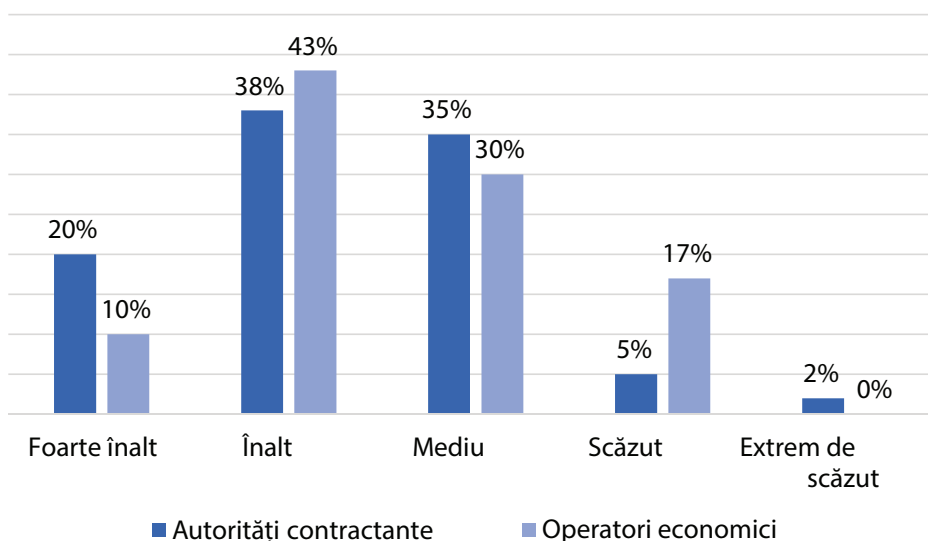
Dacă analizăm percepția autorităților contractante în comparație cu cea a operatorilor economici, constatăm că nu există diferențe

semnificative. Cu toate acestea, se observă că autoritățile contractante apreciază mai înalt calitatea cadrului legal, 20% dintre acestea oferind calificativul *foarte înalt*, comparativ cu doar 10% dintre operatorii economici respondenți. În același timp, o pondere mai mare a operatorilor economici au apreciat cadrul legal cu calificativul *scăzut* (17%), comparativ cu doar 5% dintre autorități.

În comparație cu rezultatele din edițiile precedente ale Indicelui (I-a ediție - 2018 - și cea de-a II-a ediție - 2019), se atestă o dublare a respondenților care apreciază calitatea cadrului legal în materie de achiziții publice cu calificativele *înalt* și *foarte înalt*. Acest rezultat se datorează faptului că în ultimii 2 ani (2020-2021), cadrul legal în materie de achiziții publice a fost îmbunătățit, în special cadrul normativ-secundar, care a fost ajustat la modificările importante operate la Legea 131/2015 în anul 2018. Astfel, în această perioadă au fost ajustate mai multe Regulamente existente, dar și elaborate altele noi pentru a pune în aplicare prevederile Legii 131/2015¹:

¹ Agenția Achiziției Publice, gov.md

Diagrama nr. 3. Cadrul legal în materie de achiziții publice



Sursa: Rezultatele chestionării online a 61 de reprezentanți ai autorităților contractante și 30 de operatori economici de pe piața achizițiilor publice, 2021

“Cadrul legal în domeniul achizițiilor publice s-a dezvoltat, dar există o tendință de suprareglementare care nu are efecte benefice.”

Participant la focus-grup, 3 noiembrie 2021

- Regulamentul privind achizițiile publice de lucrări nr. 638/2020;
- Regulamentul cu privire la achizițiile publice folosind procedura de negociere nr. 599/2020;
- Regulamentul cu privire la acordul-cadru ca modalitate specială de atribuire a contractelor de achiziții publice nr. 694/2020;
- Regulamentul cu privire la întocmirea și păstrarea dosarului achiziției publice nr. 778/2020;
- Hotărârea Guvernului pentru aprobarea unor măsuri suplimentare de transparență privind achizițiile publice efectuate în vederea prevenirii, diminuării și lichidării consecințelor pandemiei de coronavirus (COVID-19) pentru anul 2020 nr. 493/2020;
- Regulamentul cu privire la achizițiile publice necesare pentru prevenirea și controlul infecției COVID-19 nr. 494/2020;
- Regulamentul cu privire la achizițiile publice folosind procedura de negociere nr. 599/2020;
- Regulamentul cu privire la activitatea

grupului de lucru în domeniul achizițiilor publice nr. 10/2021;

- Regulamentul cu privire la modul de organizare și funcționare a autorităților centrale de achiziții nr. 56/2021.

De asemenea, a fost actualizată și îmbunătățită Documentația standard pentru bunuri, lucrări și servicii, aprobată prin Ordinele Ministrului Finanțelor¹, după cum urmează:

- Ordinul nr. 115 din 15.09.2021 cu privire la aprobarea Documentației standard pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri și servicii;
- Ordinul nr. 69 din 07.05.2021 cu privire la aprobarea Documentației standard pentru realizarea achizițiilor publice de lucrări.

Participantii la focus-grup - reprezentanți ai societății civile - au apreciat destul de înalt calitatea cadrului legal în materie de achiziții publice, subliniind faptul că sunt schimbări legislative pozitive. Cu toate acestea, ajustarea actelor normative nu este consecventă și, astfel, dezvoltarea cadrului legal nu este una armonioasă, fapt ce stagnează reformele în domeniu.

Participantii la focus grup s-au referit și la anumite lacune care urmează a fi eliminate de către Ministerul Finanțelor. Și anume, participanții s-au referit la necesitatea urgentării aprobării *Regulamentului cu privire la achizițiile publice de valoare mică* și la *Regulamentul privind*

¹ Agenția Achiziții Publice, gov.md

certificarea în domeniul achizițiilor publice.¹ Cu referire la primul, acesta nu a fost actualizat până în prezent, deși pragurile de achiziție au fost ajustate odată cu amendarea legii 131/2015 din octombrie 2018. Iar, cu referire la certificare, este una dintre cele mai stringente probleme ale sistemului de achiziții. În lipsa unui mecanism de profesionalizare și certificare a specialiștilor în achiziții publice, problema lipsei de personal calificat persistă și are un impact negativ asupra calității și eficienței procesului de

¹ Proiectul HG cu privire la aprobarea Regulamentului privind certificarea în domeniul achizițiilor publice, Ministerul Finanțelor, gov.md

achiziție publică la toate nivelurile. Cu toate că în decembrie 2020, AAP a elaborat și aprobat un Regulament cu privire la certificare², acesta nu a fost consultat public cu actorii interesați și, prin urmare, în iulie curent, Ministerul Finanțelor a inițiat procesul de consultări publice pentru elaborarea unui nou Regulament cu privire la certificare.³

² regulament_certificare_in_domeniul_achizitiilor_publice.pdf, gov.md

³ Proiectul HG cu privire la aprobarea Regulamentului privind certificarea în domeniul achizițiilor publice, Ministerul Finanțelor, gov.md

2.2. Eficiența sistemului de achiziții publice

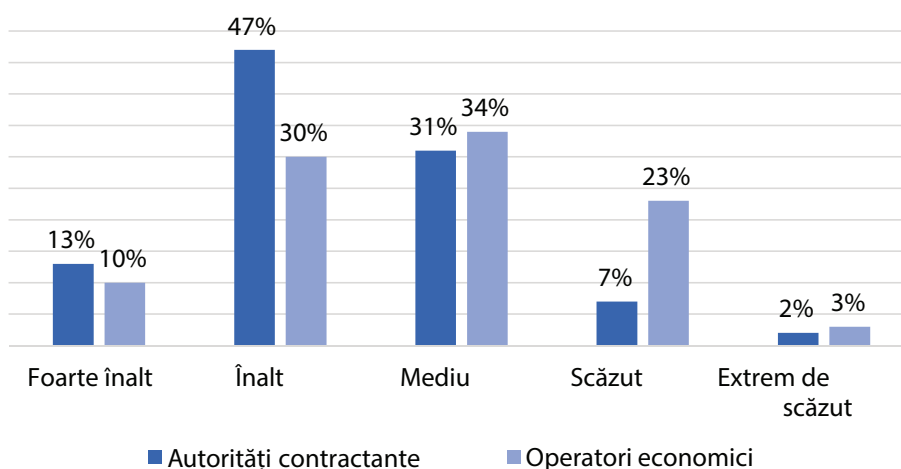
Respondenții, atât autoritățile contractante, cât și operatorii economici, s-au expus asupra eficienței sistemului de achiziții publice din Republica Moldova. Tabloul arată că majoritatea autorităților contractante participante la sondaj (60%) apreciază *înalt* (47%) și *foarte înalt* (13%) eficiența achizițiilor publice și doar 9% dintre autorități au acordat calificativul *scăzut* (7%) și *extrem de scăzut* (2%). La fel, circa o treime dintre autoritățile chestionate (31%) apreciază la nivel *mediu* eficiența procesului de achiziție.

Dacă, însă, analizăm percepția operatorilor economici în comparație cu cea a autorităților contractante, tabloul arată diferit. Astfel, 26% dintre operatorii chestionați acordă apreciază eficiența achizițiilor cu calificativele *scăzut* (23%) și *extrem de scăzut* (3%). Totodată,

mai puțin de jumătate (40%) dintre operatorii economici apreciază *înalt* (30%) și *foarte înalt* (10%) eficiența sistemului de achiziții publice din Republica Moldova. Similar autorităților, circa o treime dintre operatorii economici chestionați (34%) apreciază la nivel *mediu* eficiența procesului de achiziție.

Așadar, rezultatele evaluării percepției asupra eficienței achizițiilor publice arată o percepție mai bună a autorităților contractante în comparație cu operatorii economici, similar situației din edițiile precedente ale Indicelui. Astfel, 60% dintre autorități apreciază *înalt* și *foarte înalt* eficiența achizițiilor, în comparație cu doar 40% dintre operatorii economici care au apreciat eficiența cu calificativul *înalt* și *foarte înalt*.

Diagrama nr. 4. Eficiența sistemului de achiziții publice



Sursa: Rezultatele chestionării online a 61 de reprezentanți ai autorităților contractante și 30 de operatori economici de pe piața achizițiilor publice, 2021

2.3. Transparența și accesul la date

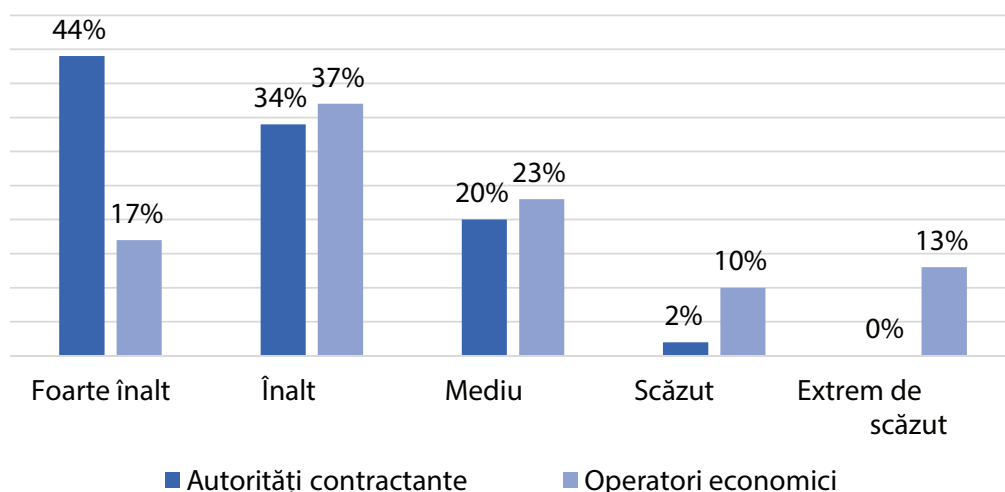
Transparența și accesul la date privind achizițiile publice au fost evaluate atât de către autoritățile contractante, cât și de către operatorii economici. Rezultatele arată că mai mult de 2/3 dintre autoritățile contractante chestionate (78%) apreciază *înalt* (34%) și *foarte înalt* (44%) transparența și accesul la date pe achiziții publice. În același timp, doar circa 2% dintre autorități consideră *scăzut* și *extrem de scăzut* gradul de transparență și accesul la datele privind achizițiile publice.

Dacă analizăm percepția autorităților contractante în comparație cu cea a operatorilor economici, tabloul indică o percepție mai bună din partea autorităților și o apreciere mai scăzută a operatorilor economici asupra transparenței și accesului la datele privind achizițiile publice. Astfel, peste 2/3 dintre autoritățile contractante (78%) apreciază *înalt* (34%) și *foarte înalt* (44%) transparența și accesul la date pe achiziții publice, comparativ cu 54% de operatori economici care apreciază *înalt* (37%) și *foarte înalt* (17%) transparența achizițiilor publice. În același timp, doar 2% dintre autorități au apreciat cu calificativul *scăzut* (2%) și *extrem de scăzut* (0%) nivelul de transparență, comparativ cu 23% de operatori economici (*scăzut* – 10%,

extrem de scăzut – 13%). Ponderea celor care apreciază cu calificativul *mediu* nivelul de transparență al achizițiilor publice este similară – 20% dintre autorități și 23% dintre operatorii economici.

În concluzie, la capitolul transparență și acces la datele privind achizițiile publice, autoritățile contractante au o percepție mult mai bună comparativ cu operatorii economici, ceea ce se explică prin faptul că asigurarea transparenței procesului de achiziție este atribuția autorităților, conform legii. Prin urmare, este firesc ca operatorii economici ofertanți în cadrul procedurilor de achiziție publică să aprecieze mai critic nivelul de transparență și acces la datele privind achizițiile publice. În final, se apreciază pozitiv faptul că în ultimii ani, transparența și accesul la date pe achiziții a înregistrat o evoluție pozitivă. Cu toate acestea, se constată o transparență extrem de redusă la etapa de executare a contractelor de achiziții publice, inclusiv din lipsa funcționalităților tehnice în sistemul electronic SIA RSAP MTender, dar și în ceea ce privește transparența contractelor de achiziții de valoare mică (până la 200.000 lei - pentru bunuri / servicii și până la 250.000 lei - pentru lucrări).

Diagrama nr. 5. Transparența și accesul la date privind achizițiile publice



Sursa: Rezultatele chestionării online a 61 de reprezentanți ai autorităților contractante și 30 de operatori economici de pe piața achizițiilor publice, 2021

2.4. Concurența pe piața achizițiilor publice

Respondenții (atât autoritățile contractante, cât și operatorii economici) au evaluat concurența pe piața achizițiilor publice din Republica Moldova. Analiza comparativă arată că percepția autorităților contractante și a operatorilor economici este similară. Astfel, puțin peste jumătate dintre autoritățile contractante (54%) și operatorii economici chestionați (53%) apreciază *înalt* și *foarte înalt* concurența pe piața achizițiilor publice. Pe de altă parte, fiecare al 5-lea operator economic participant la sondaj (20%) consideră la un nivel *scăzut* (13%) și *foarte scăzut* (7%) concurența pe piața achizițiilor publice. Iar, 44% dintre autorități, comparativ cu doar 27% dintre operatorii economici, apreciază cu calificativul *mediu* concurența pe piața achizițiilor publice.

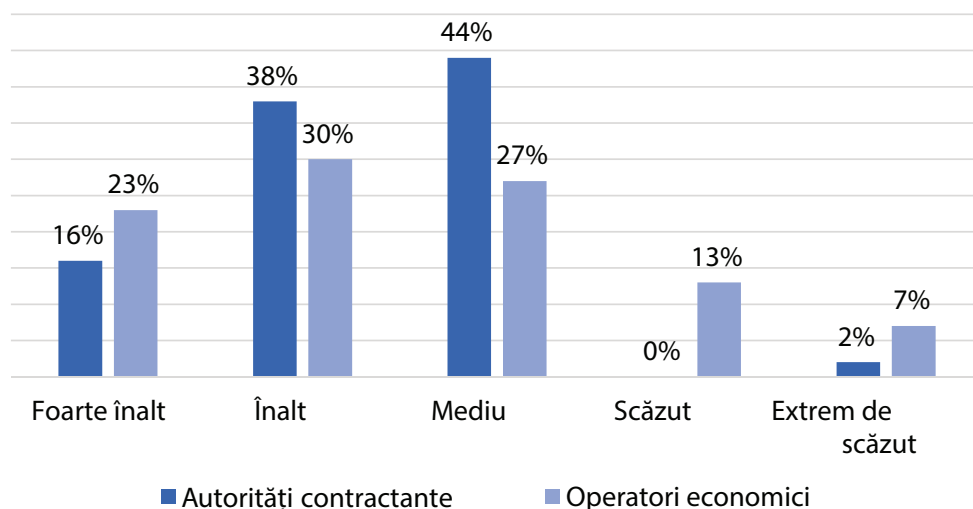
În concluzie, putem spune că autoritățile contractante au o percepție mai bună asupra nivelului de concurență de pe piața achizițiilor publice, fapt ce este demonstrat și de statisticile privind gradul de participare al operatorilor economici în procesul de achiziție publică. Astfel, conform Raportului privind activitatea în domeniul achizițiilor publice, elaborat de AAP pentru perioada semestrului I al anului 2021¹, numărul mediu de oferte depuse la licitațiile deschise organizate prin MTender constituie 3,98, iar în cazul procedurilor de COP – 3,69. Totodată, ponderea procedurilor de achiziție

desfășurate prin sistemul MTender la care nu a fost prezentată nicio ofertă constituie 12,3% (licitații deschise) și 13,3% (COP). Indicatorii respectivi arată un nivel bun de concurență pe piața achizițiilor publice și sunt comparabili, spre exemplu, cu piața din România, unde datele statistice arată că în medie la o procedură de licitație deschisă sunt depuse 3 oferte, la o procedură de COP (bunuri și lucrări) – 2 oferte, iar COP (servicii) – 4 oferte.

O poziție mai critică asupra concurenței pe piața achizițiilor publice au operatorii economici, în condițiile în care fiecare al 5-lea respondent a apreciat cu calificativul *scăzut* (13%) și *extrem de scăzut* (7%) concurența. Dacă pentru autoritățile contractante, în mare parte, concurența reprezintă numărul de oferte primite, pentru operatorii economici aceasta are o semnificație mai largă. Așadar, operatorii evaluează nivelul de concurență din perspectiva respectării unor reguli care să nu limiteze posibilitățile acestora de a avea șanse egale de a câștiga un contract de achiziție, în condiții de tratament egal, nediscriminare și imparțialitate. Deci, faptul că la o procedură de achiziție participă cu oferte mai multe companii nu neapărat denotă o concurență loială, în condițiile în care, eventual, ofertele pot fi trucate sau pot exista practici anticoncurențiale.

¹ Agenția Achiziții Publice, gov.md

Diagrama nr. 6. Concurența pe piața achizițiilor publice



Sursa: Rezultatele chestionării online a 61 de reprezentanți ai autorităților contractante și 30 de operatori economici de pe piața achizițiilor publice, 2021

2.5. Integritatea sistemului de achiziții publice

Integritatea sistemului de achiziții publice a fost evaluată atât de către autoritățile contractante, cât și de către operatorii economici. Dacă analizăm percepția autorităților contractante în comparație cu cea a operatorilor economici, constatăm diferențe majore. Astfel, mai mult de jumătate dintre autoritățile contractante (56%) apreciază *înalt* și *foarte înalt* integritatea în sectorul achizițiilor publice, comparativ cu doar 27% de operatori economici care au apreciat integritatea achizițiilor ca fiind *înaltă* (17%) și *foarte înaltă* (10%). În același timp, peste o treime dintre operatorii economici apreciază la *nivel scăzut* (20%) și *foarte scăzut* (17%) integritatea achizițiilor, în comparație cu 15% din autoritățile contractante (*scăzut* – 11%, *extrem de scăzut* – 4%). Integritatea achizițiilor publice este apreciată la nivel *mediu* de către 29% din autoritățile contractante și 36% din operatorii economici participanți la sondaj.

Sistemul achizițiilor publice este unul dintre cele mai vulnerabile la fraude și corupție. Încălcările prevederilor legale în procesul de achiziție sunt confirmate și de datele statistice ale AAP cu privire la rezultatele monitorizării achizițiilor publice. Astfel, conform Raportului AAP privind exercitarea atribuțiilor de monitorizare pentru anul 2020¹, doar pentru 39% dintre procedurile de achiziție desfășurate cu abateri de la legislație, autoritățile responsabile au înlăturat integral toate neregulile. În alte 15% dintre proceduri, neregulile și abaterile de la legislație au fost înlăturate doar parțial. Celelalte proceduri de achiziție (46%)

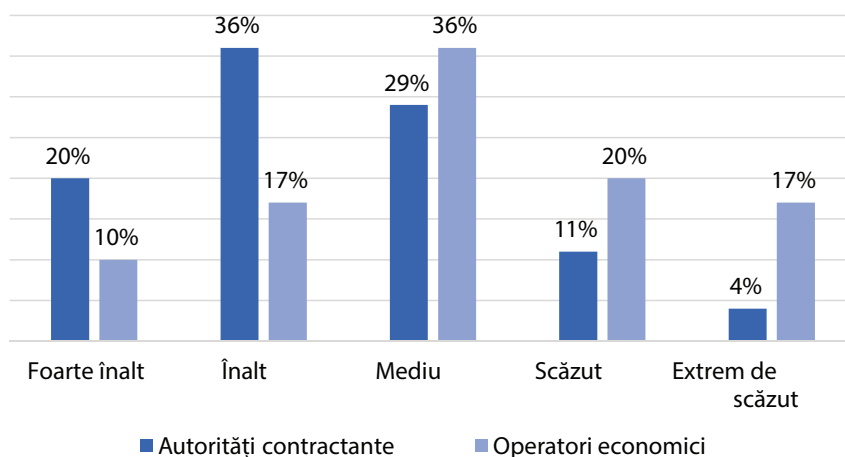
¹ Agenția Achiziții Publice, gov.md

au fost finalizate cu abateri de la legislație, fiind atribuite contracte de achiziție publică ca urmare a unui proces vicios de achiziție. Vulnerabilitatea la corupție a achizițiilor este confirmată și de statisticile CNA, conform cărora în perioada 2019-2021, circa 50 de cauze penale au fost în gestiunea organului de urmărire penală. Printre cele mai frecvente ilegalități au fost:

- anularea intenționată a procedurii de achiziție publică în vederea atribuirii contractului operatorului economic cu valoare mai mare decât ofertele depuse în cadrul procedurilor care au fost anulate anterior;
- achiziționarea bunurilor contrar prevederilor legale și a documentației de atribuire, cauzând daune în proporții deosebit de mari;
- divizarea achizițiilor publice în scopul încheierii contractelor de mică valoare, care reprezintă la modul practic o contractare directă și pentru care regulile de atribuire a contractului sunt mult mai permissive și nu există obligația publicării anunțurilor în sistemul electronic;
- indicarea datelor eronate în procesele verbale de recepție a lucrărilor, a datelor false privind identitatea persoanelor responsabile de realizarea operațiunilor etc.

În concluzie, rezultatele evaluării arată o percepție mult mai bună a autorităților contractante, comparativ cu operatorii economici asupra integrității achizițiilor publice. Or, desfășurarea unui proces de achiziție conform

Diagrama nr. 7. Integritatea sistemului de achiziții publice



Sursa: Rezultatele chestionării online a 61 de reprezentanți ai autorităților contractante și 30 de operatori economici de pe piața achizițiilor publice, 2021

principiilor de eficiență, transparență și legalitate este obligația autorităților contractante. Aceasta explică percepția mult mai critică a operatorilor economici care au de suportat prejudicii de pe urma ilegalităților comise de către unele autorități contractante în procesul de achiziție. Iar, în lipsa unor mecanisme de control eficiente în procesul de achiziție, ilegalitățile identificate de AAP în procesul de monitorizare nu se soldează cu responsabilizarea funcționarilor /

membrilor grupului de lucru pentru achiziții. Unica pârghie actuală pentru operatorii economici prin care poate fi oprit un proces de achiziție desfășurat cu ilegalități reprezintă contestarea la ANSC. Așadar, corupția rămâne a fi una dintre problemele prioritare din sectorul achizițiilor, fiind generată, în principal, de legislație incoerentă, lipsa de motivație a funcționarilor publici, lipsa de specialiști calificați în achiziții, lipsa de control, precum și politizarea autorităților publice.

III. Achizițiile publice durabile și promovarea dezvoltării durabile

3.1. Percepția generală privind achizițiile publice durabile

Autoritățile contractante chestionate asociază achizițiile publice durabile / ecologice cu: *ecologie, economie, eficiență, calitate, sustenabilitate, durabile, responsabilitate, sigure, cu impact pe termen lung, protecția mediului ambiant, promovarea și protecției mediului înconjurător, diminuarea efectului nociv al substanțelor toxice asupra mediului ambiant, calitate – cost.*

Alte autorități contractante participante la sondaj au menționat că asociază achizițiile publice durabile cu: *reglementare, credibilitate, dar și costuri suplimentare pentru mentenanță, concurență mică la ofertare, prețuri mai mari la produse din cauza procesului ecologic de fabricație a acestora, și mai mulți reprezentanți ai autorităților contractante au menționat ca nu aplică acest criteriu.*

Printre problemele menționate de către un respondent se regăsesc următoarele: *„din păcate, achizițiile durabile se mai asociază cu bugete mai mari necesare pentru contractarea*

„Achizițiile publice durabile înseamnă un proces care ar determina siguranța că achizițiile publice în Republica Moldova au atins nivelul standardelor europene.”

Reprezentant al unei autorități contractante, participant la sondaj

acelorași tipuri de bunuri / servicii / lucrări, limitarea concurenței între operatorii economici, dat fiind îngustarea spectrului de bunuri / servicii / lucrări care pot fi oferite, sporirea numărului de contestații, majorarea perioadei necesare pentru finalizarea procedurilor de achiziții, un efort mult mai mare din partea autorităților contractante și în rezultat - contracte de achiziții publice încheiate tardiv”.

Unii respondenți (reprezentanți ai autorităților contractante) au corelat achizițiile publice durabile / ecologice / sustenabile cu următoarele exemple:

Exemple de achiziții publice durabile / ecologice:

- Eficiență energetică, automobile electrice, produse certificate ecologic, prețuri mai mari la achiziție și la întreținere;
- Bunuri care nu sunt toxice și dăunătoare, bunuri reciclabile și ușor degradabile;
- Produse alimentare ecologice, confecții PVC, emisii gaze eșapament – tip EURO (achiziții auto);
- Achiziții de bunuri / lucrări / servicii cu producere “verde”, achiziții cu un impact benefic pe o perioadă mai mare decât perioada de garanție a acestor bunuri / lucrări (ex. – autobuzele pe gaz sunt mai scumpe decât cele pe diesel întrucât pe perioada exploatării nu vor polua aerul, nu vor spori extragerea petrolului (în așa mod, nu va spori diminuarea ecosistemelor) – elemente care nu pot fi convertite în bani, dar impactul cărora se va resimți în viitor.

Operatorii economici chestionați menționează că asociază achizițiile publice durabile / ecologice cu: „*protecția mediului, ecologie, raport calitate – preț, durabilitate, transparentă, achiziții verzi*”. Unii operatori economici au menționat că achizițiile publice durabile sunt „*achiziții de bunuri, servicii și lucrări cu un impact redus asupra mediului, pe durata întregului ciclu de viață al acestora*”. Iar, un alt respondent a menționat că asociază cu „*cerințe și specificații tehnice pentru obiectul achizițiilor bine pregătite; respectarea eticii concurenței de către agenții economici; luarea deciziilor de către grupurile de lucru, bazate pe prevederile legale, fără amenințări și influențe externe*”.

Unii participanți percep negativ achizițiile publice durabile / ecologice după cum urmează: „*mijloace financiare aruncate în aer, care nu se monitorizează*”, „*înțelegeri după culise*”, „*cel mai adesea, cu o selecție necinstită a câștigătorului de către autoritatea contractantă prin diferite metode, inclusiv solicitarea actelor pentru prezentare obligatorie, pe care o mare parte dintre antreprenori nu au posibilitate să le prezinte*”.

Operatorii economici participanți la sondaj asociază achizițiile publice durabile / ecologice cu următoarele exemple:

Exemple de achiziții publice durabile / ecologice:

- Produse alimentare, confecții PVC, resurse energetice etc.;
- Transparentă, suport și raționament în achiziții: ambalaj, transport etc.;
- Dispozitive medicale și monitorizarea deșeurilor.

Participanții la focus-grup au menționat că „*achizițiile publice durabile / ecologice sunt cele care au impact asupra mediului; produsele ecologice – care sunt eficiente, de calitate, sunt sustenabile, durabile, cu impact pe termen lung, de asemenea ele țin cont de protecția mediului ambiant și de raportul calitate – cost*”.

3.2. Reglementarea achizițiilor publice durabile

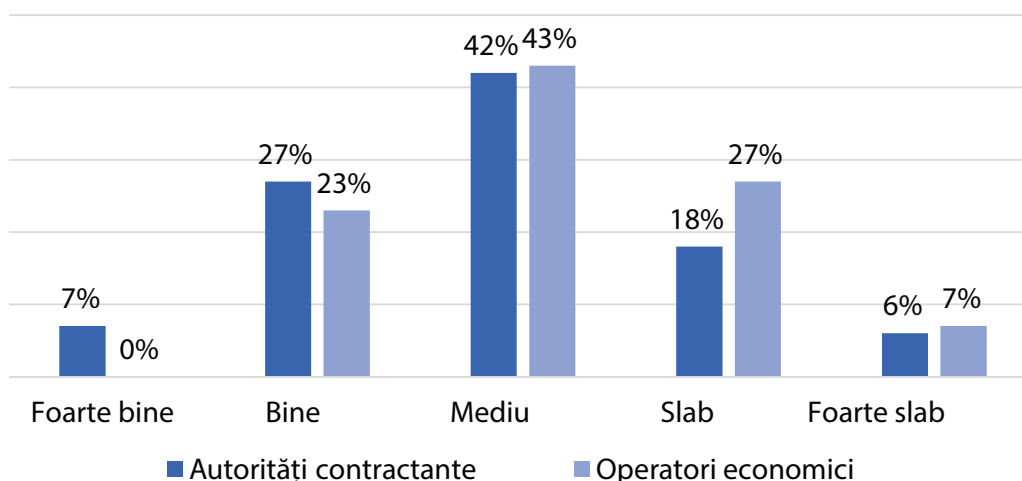
Respondenții, atât autoritățile contractante, cât și operatorii economici, au evaluat cât de clar și comprehensiv sunt reglementate aspectele de durabilitate și protecție ale mediului în actele normative ce vizează achizițiile publice. Tabloul arată că circa 24% dintre autoritățile contractante acordă un calificativ *slab* (18%) și *foarte slab* (6%) gradului de reglementare a aspectelor de durabilitate în legislație în materie de achiziții publice. Totodată, 34% dintre autorități apreciază cu calificativul *bine* (27%) și *foarte bine* (7%) reglementarea aspectelor de durabilitate și protecție a mediului în actele normative ce vizează achizițiile publice.

Dacă ne referim la percepția operatorilor economici, tabloul arată că circa o treime (34%) dintre respondenți apreciază cu calificativul *slab* (27%) și *foarte slab* (7%) reglementarea aspectelor de durabilitate și protecție a mediului în actele normative ce vizează achizițiile publice. Pe de altă parte, doar 23% dintre operatorii economici au acordat calificativul *bine* și niciun respondent nu consideră că durabilitatea în procesul de achiziție este reglementată *foarte bine*.

Analiza comparativă a percepției autorităților contractante și operatorilor economici în ceea ce privește reglementarea achizițiilor publice durabile arată că deși nu există diferențe semnificative, totuși autoritățile au o percepție mai bună. Respectiv, 24% dintre autoritățile contractante acordă un calificativ *slab* (18%) și *foarte slab* (6%), în comparație cu o treime (34%) din operatorii economici care au apreciat reglementarea achizițiilor durabile cu calificativul *slab* (27%) și *foarte slab* (7%). În același timp, doar 23% dintre operatorii economici au acordat calificativul *bine* și niciun respondent nu consideră că durabilitatea în procesul de achiziție este reglementată *foarte bine*, comparativ cu 34% din autoritățile contractante care au apreciat cu calificativul *bine* (27%) și *foarte bine* (7%). Reglementarea achizițiilor publice durabile este apreciată la nivel *mediu* de către circa 42% din autoritățile contractante și 43% din operatorii economici participanți la sondaj.

Conform studiului elaborat de IDIS în anul 2020, „*Conceptul de durabilitate în Legea achizițiilor publice: reglementare versus aplicare*”, Legea 131/2015 permite autorităților contractante să

Diagrama nr. 8. Reglementarea achizițiilor publice durabile



Sursa: Rezultatele chestionării online a 61 de reprezentanți ai autorităților contractante și 30 de operatori economici de pe piața achizițiilor publice, 2021

abordeze aspectele de durabilitate și protecție ale mediului, precum și aplicarea criteriilor de atribuire care au la bază considerente de rentabilitate, și factori precum calcularea costurilor pe întreg ciclul de viață al produsului. Totuși, în practică, orientarea spre achiziții publice durabile este extrem de redusă. Or, autoritățile contractante aplică în procesul de achiziție, preponderent, criteriul de atribuire „cel mai mic preț”.

De asemenea, una dintre constatările unui alt studiu elaborat de IDIS în anul 2020, „Durabilitatea și protecția mediului: componente ale cadrului normativ secundar în achizițiile publice”, spune că există o practică neuniformă de reglementare a componentei de durabilitate și protecție a mediului în actele normative secundare în domeniul achizițiilor publice. Astfel, unele hotărâri ale Guvernului și documentații standard nu cuprind nicio prevedere, altele reglementează sumar anumite aspecte, și doar unele dintre ele cuprind norme mai clare și detaliate. Aspectele de durabilitate / protecție a mediului nu sunt deloc reglementate în

regulamente importante precum: Regulamentul cu privire la modul de planificare a achizițiilor publice, Regulamentul cu privire la achizițiile publice de valoare mică, Regulamentul cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții etc.

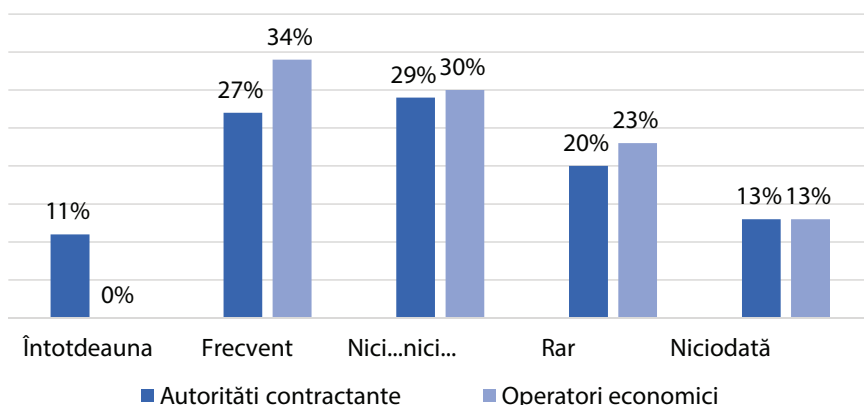
În concluzie, faptul că în percepția atât a autorităților contractante, cât și a operatorilor economici, reglementarea achizițiilor publice durabile este una preponderent medie denotă că sunt necesare intervenții în cadrul legal care să impulsioneze procurarea bunurilor, serviciilor și lucrărilor de către autoritățile contractante. Conform propunerilor participanților la focus-grup, una dintre măsuri ar fi introducerea unor obligații de aplicare a criteriilor de durabilitate pentru anumite bunuri, servicii și lucrări, cel puțin minime, pentru autoritățile contractante. Suplimentar, a fost propusă introducerea unor mecanisme de stimulare a autorităților care aplică criteriile de durabilitate și depun eforturi pentru procurarea unor bunuri, servicii și lucrări sustenabile / ecologice.

3.3. Aplicarea criteriilor de durabilitate în procesul de achiziție

Respondenții, atât autoritățile contractante, cât și operatorii economici, au evaluat măsura în care autoritățile contractante iau în considerare criteriile de durabilitate și protecție a mediului în procedurile de achiziții publice pe care le desfășoară. Așadar, constatăm că 11% dintre autoritățile contractante chestionate susțin că

aplică *întotdeauna*, iar alte 27% aplică *frecvent* criteriile de durabilitate atunci când desfășoară proceduri de achiziție publică. Pe de altă parte, circa o treime dintre operatorii economici (34%) susține că autoritățile contractante aplică *frecvent* criteriile de durabilitate în procesul de achiziție publică. În același timp, circa 20% din

Diagrama nr. 9. Aplicarea criteriilor de durabilitate de către autoritățile contractante în procesul de achiziții publice



Sursa: Rezultatele chestionării online a 61 de reprezentanți ai autorităților contractante și 30 de operatori economici de pe piața achizițiilor publice, 2021

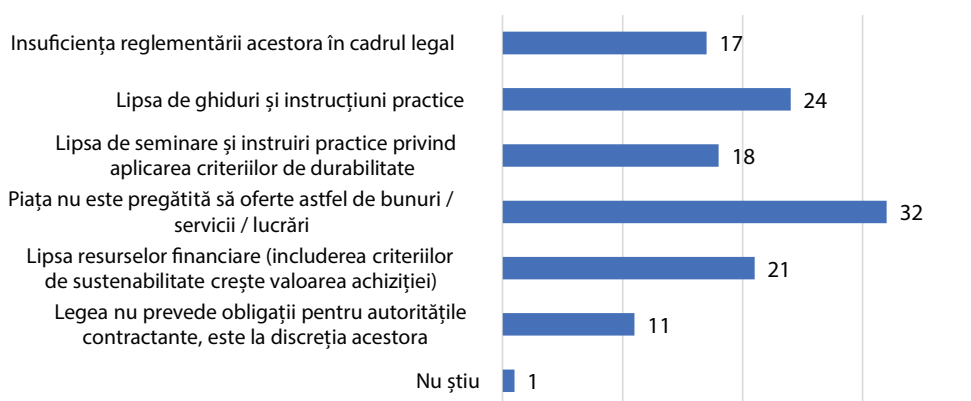
autoritățile contractante și 23% din operatori economici susțin că autoritățile contractante aplică rar criteriile de durabilitate în procesul de achiziție publică. Iar, 13% din autoritățile contractante și 13% din operatorii economici susțin că în procesul de achiziție niciodată nu sunt aplicate criteriile de durabilitate.

În topul celor trei cauze pentru care autoritățile contractante nu aplică criteriile de durabilitate / protecție a mediului în procesul de achiziție publică se regăsesc următoarele: piața nu este pregătită să ofere astfel de bunuri / servicii / lucrări (32 de răspunsuri), lipsa de ghiduri și instrucțiuni practice (24 de răspunsuri), lipsa resurselor financiare (inclusiv criteriile de durabilitate crește valoarea achiziției) (21 de răspunsuri), lipsa de seminare și instruire practice privind aplicarea criteriilor de durabilitate (18 răspunsuri) și insuficiența reglementării acestora în cadrul legal (17 răspunsuri).

În viziunea operatorilor economici, principalele constrângeri în implementarea achizițiilor publice durabile în Republica Moldova sunt: lipsa resurselor financiare - includerea criteriilor de durabilitate crește valoarea achiziției (17 răspunsuri), lipsa de ghiduri și instrucțiuni practice (15 răspunsuri), lipsa de seminare și instruire practice privind aplicarea criteriilor de durabilitate (14 răspunsuri), insuficiența reglementării acestora în cadrul legal (12 răspunsuri), și faptul că legea nu prevede obligații pentru autoritățile contractante, este la discreția acestora (12 răspunsuri).

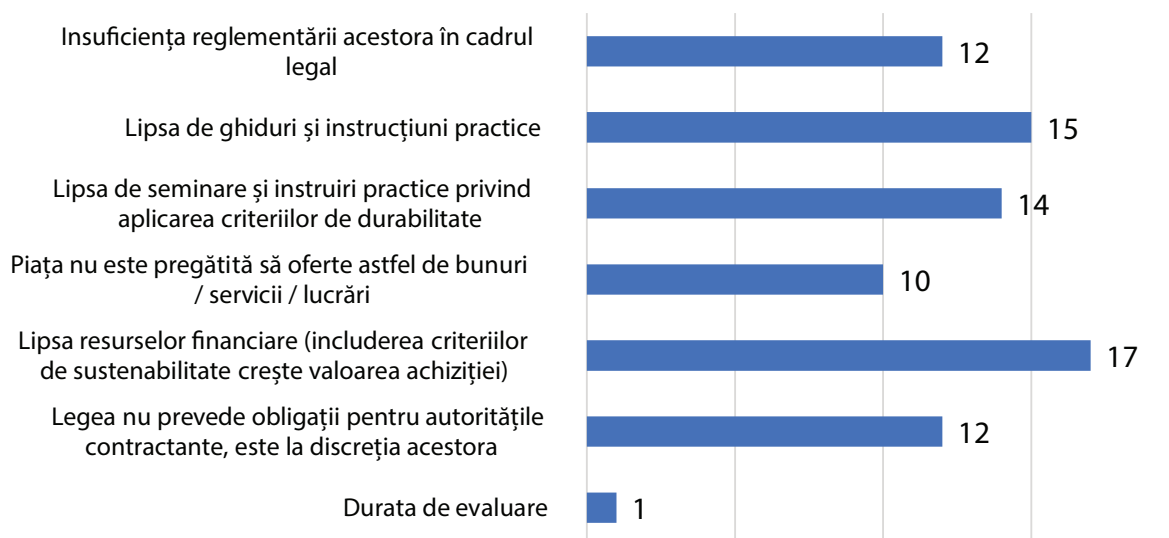
În concluzie, putem menționa că, în general, percepția autorităților contractante și a operatorilor economici cu privire la aplicarea criteriilor de durabilitate în procesul de achiziție publică este similară. Totuși, faptul că circa o treime dintre autorități (29%) și o treime dintre operatorii economici (30%) au o percepție neutră

Diagrama nr. 10. Cauzele neaplicării criteriilor de durabilitate în procesul de achiziție publică în viziunea autorităților



Sursa: Rezultatele chestionării online a 61 de reprezentanți ai autorităților contractante, 2021

Diagrama nr. 11. Principalele constrângeri în implementarea achizițiilor publice durabile, în viziunea operatorilor economici



Sursa: Rezultatele chestionării online a 30 de operatori economici activi pe piața achizițiilor publice

(calificativul *nici...nici...*) denotă că respondenții nu cunosc foarte bine ce presupune aplicarea criteriilor de durabilitate și protecție ale mediului în procesul de achiziție publică, inclusiv aplicarea criteriilor de atribuire non-preț.

O altă concluzie se referă la faptul că în percepția autorităților, dar și a operatorilor economici există o serie de constrângeri care nu permit actualmente aplicarea criteriilor de durabilitate și protecție ale mediului în procesul de procurare a bunurilor, serviciilor, lucrărilor. Așadar, principalele constrângeri menționate de cele mai multe autorități contractante sunt: *piața nu este pregătită să ofere astfel de bunuri, servicii, lucrări* (32 de răspunsuri) și *lipsa de ghiduri și instrucțiuni practice* (24 de răspunsuri). Aceasta, deși participanții la focus-grup au menționat că „*oferta mereu se ajustează la cerere, astfel dacă autoritățile contractante vor stabili criterii de durabilitate și vor aplica criterii non-preț, operatorii economici se vor conforma și vor găsi soluții ca să participe cu oferte care să corespundă criteriilor stabilite de autoritate*”.

Pe de altă parte, cei mai mulți operatori economici chestionați au precizat că principalele constrângeri sunt: *lipsa resurselor financiare*

(*inclusiv criteriile de durabilitate crește valoarea achizițiilor*) (17 răspunsuri) și *lipsa de ghiduri și instrucțiuni practice* (15 răspunsuri). Așadar, există percepția precum că achizițiile publice durabile implică cheltuieli mai mari pentru bugetele publice destinate achizițiilor, ceea ce ne demonstrează că participanții la sondaj confundă prețul inițial de achiziție cu costul pe întreg ciclul de viață al produsului. Astfel, fiind aplicat criteriul de atribuire „*prețul cel mai scăzut*”, nu sunt luate în considerare costurile pe întreg ciclul de viață al produsului. Într-adevăr, prețul inițial de achiziție poate fi mai mic pentru un bun achiziționat fără cerințe de durabilitate. Însă, dacă se evaluează costurile reale, atunci ar trebuie de luat în considerare și costuri precum: costurile de funcționare (consum energetic / de apă, consumabile, generarea deșeurilor etc.), costurile de întreținere și reparații / revizii, costuri de casare / eliminare, atunci acesta ar crește, ceea ce implică în total cheltuieli mai mari pentru autoritate. În plus, există și costuri suplimentare (externalități) pe care nu neapărat le suportă autoritatea din bugetul public, dar sunt suportate de societate și mediu în general, având efecte negative pe termen mediu și lung.

3.4. Nivelul de pregătire al autorităților contractante și operatorilor economici pentru achizițiile durabile

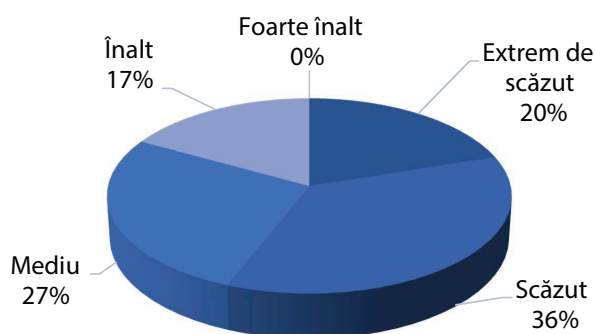
Operatorii economici au evaluat nivelul de pregătire al autorităților contractante privind implementarea achizițiilor durabile / ecologice, includerea criteriilor de durabilitate, aplicarea criteriilor non-preț, inclusiv calcularea costurilor pe întreg ciclul de viață al produsului etc. Rezultatele arată că mai mult de jumătate (56%) dintre operatorii economici participanți la sondaj consideră că nivelul de pregătire și cunoștințe este *scăzut* (36%) și *extrem de scăzut* (20%). Doar 17% dintre respondenți apreciază *înalt* nivelul de pregătire al autorităților contractante.

În ceea ce privește nivelul de pregătire al pieței / operatorilor economici privind ofertarea conform criteriilor de durabilitate și protecție ale mediului stabilite de către autoritate, rezultatele chestionării autorităților arată că doar 9% dintre

acestea consideră că piața este pregătită la un nivel *înalt* (7%) și *foarte înalt* (2%). Pe de altă parte, operatorii economici chestionați consideră, în proporție de 27%, că nivelul de pregătire al pieței pentru ofertarea conform criteriilor de durabilitate este *înalt*.

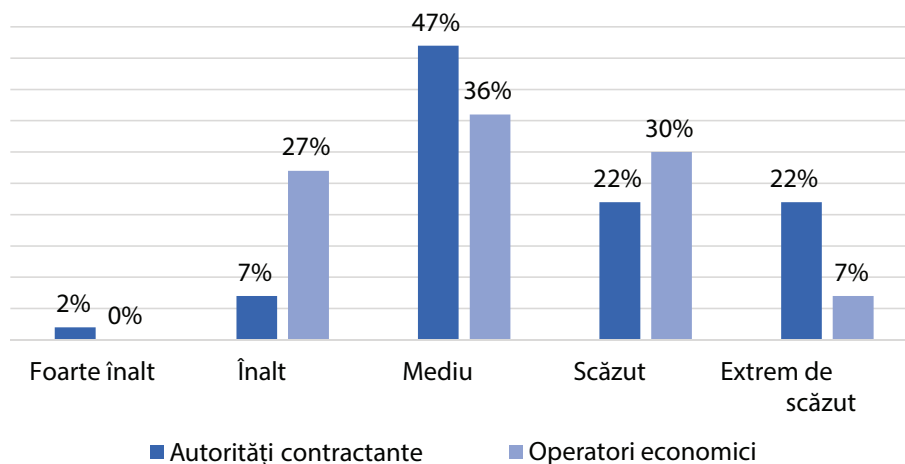
O pondere semnificativă a autorităților (44%), în comparație cu circa o treime operatori economici (37%), apreciază la un nivel *scăzut* și *extrem de scăzut* nivelul de pregătire al pieței pentru ofertarea conform criteriilor de durabilitate stabilite în documentația de atribuire. Iar, aproape jumătate dintre autorități (47%) și circa o treime dintre operatorii economici (36%) consideră că nivelul de pregătire al pieței este unul *mediu*.

Diagrama nr. 12. Nivelul de pregătire al autorităților contractante pentru achizițiile durabile



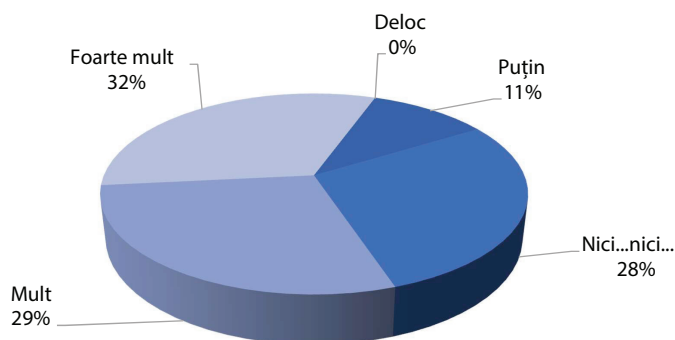
Sursa: Rezultatele chestionării online a 30 de operatori economici activi pe piața achizițiilor publice

Diagrama nr. 13. Nivelul de pregătire al pieței privind ofertarea conform cerințelor de durabilitate stabilite de autorități



Sursa: Rezultatele chestionării online a 61 de reprezentanți ai autorităților contractante și 30 de operatori economici de pe piața achizițiilor publice, 2021

Diagrama nr. 14. Gradul de pregătire al operatorilor economici reprezentați de oferta bunuri / servicii / lucrări durabile / ecologice?



Sursa: Rezultatele chestionării online a 30 de operatori economici activi pe piața achizițiilor publice, 2021

Suplimentar, reprezentanții operatorilor economici au fost chestionați să se expună asupra măsurii în care compania pe care o reprezintă este pregătită în orice moment să oferteze bunuri / servicii / lucrări durabile / ecologice dacă autoritatea contractantă stabilește astfel de cerințe. Rezultatele chestionării arată că majoritatea respondenților (61%) consideră că operatorii pe care îi reprezintă sunt *bine* și *foarte bine* pregătiți, și doar 11% susțin că sunt *puțin* pregătiți.

În rezultatul analizei percepției autorităților și operatorilor economici, putem concluziona că nivelul de pregătire al autorităților contractante pentru aplicarea criteriilor de durabilitate în achiziții este unul *mediu* spre *scăzut*. Însă, operatorii economici sunt mai pregătiți în această privință. Astfel, 61% din cele 30 de companii participante la sondaj sunt *bine* și *foarte bine* pregătite să oferteze conform criteriilor de durabilitate stabilite de autoritățile contractante.

Recomandări

Ca urmare a evaluării percepției tuturor actorilor participanți la sondaj (autorități contractante, operatori economici, societatea civilă), formulăm și înaintăm factorilor de decizie următoarele recomandări. Aceste recomandări de politici și măsuri au drept scop îmbunătățirea cadrului legal, sporirea transparenței și eficienței procesului de achiziție, impulsivarea activității instituțiilor de reglementare. În rezultat, acestea vor contribui la îmbunătățirea nivelului general de încredere în sistemul achizițiilor publice și în faptul că banii publici sunt utilizați eficient și în conformitate cu cadrul legal și necesitățile cetățenilor.

Recomandări de ordin general pentru îmbunătățirea calității procesului de achiziție:

- Realizarea plinară a competențelor legale și intensificarea rolului instituțiilor publice responsabile de domeniul achizițiilor publice în asigurarea unui sistem eficient de achiziții, prin:
 - îndeplinirea corespunzătoare a funcțiilor cu care sunt împuternicite instituțiile publice responsabile de politicile în domeniul achizițiilor publice;
 - concentrarea eforturilor politicului pe îmbunătățirea calității și eficienței în activitatea instituțiilor publice, dar nu doar pe numirea și revocarea din funcție a conducerii instituțiilor publice;
 - modificarea cadrului normativ pentru sporirea competențelor Agenției Achiziției Publice prin pârghii eficiente de supraveghere și monitorizare ale procesului de achiziții publice;
 - creșterea nivelului de competență, pregătire și calificare a funcționarilor publici din instituțiile publice, dar și motivarea financiară adecvată pentru reducerea fluctuației cadrelor și a riscurilor de corupție;
- Îmbunătățirea proceselor de desfășurare a achizițiilor publice, atât pentru autoritățile contractante care organizează procedurile de achiziție, cât și pentru operatorii economici

- care ofertează în cadrul procedurilor de achiziție, prin:
- creșterea nivelului de competență, pregătire și calificare a funcționarilor publici și tuturor părților implicate în procesul de achiziții (urgentarea implementarea mecanismului de profesionalizare și certificare);
 - dezvoltarea integrală și corespunzătoare legislației a funcționalităților sistemului electronic de achiziții SIA RSAP MTender, care să asigure un proces de achiziție integral electronic și să reducă povara administrativă, atât a autorităților contractante, cât și a autorităților responsabile de politici, monitorizare, înregistrare contracte etc.;
3. Sporirea nivelului de transparență a procesului de elaborare și de implementare a actelor normative în domeniul achizițiilor publice, prin:
- sporirea vizibilității activității Ministerului Finanțelor și Agenției Achiziții Publice în ceea ce privește activitățile realizate în domeniul achizițiilor publice, cât și elaborarea politicilor în domeniu prin consultare cu toți actorii pe subiectele de interes major;
 - îmbunătățirea dialogului / procesului consultativ între Ministerul Finanțelor și publicul larg atunci când se elaborează acte normative în domeniul achizițiilor publice pentru a spori calitatea prevederilor legale în achizițiile publice;
 - asigurarea transparenței achizițiilor publice de valoare mică, și anume urgentarea aprobării noului proiect al Regulamentului cu privire la achizițiile de valoare mică, care prevede obligația publicării acestora în sistemul electronic MTender;
4. Consolidarea integrității autorităților publice și subiecților implicați în procedurile de achiziții publice (membrii grupurilor de lucru pentru achiziții publice), prin:
- majorarea salariilor funcționarilor publici în scopul reducerii riscurilor de corupție;
 - sancționarea funcționarilor care admit acte de corupție, încalcă principiile conflictelor de interese în achizițiile publice;
 - îmbunătățirea procedurilor și instrumentelor de monitorizare, raportare, examinare și sancționare a actelor de corupție și conflictelor de interese în achizițiile publice;
5. Cooperarea între diferite autorități, atât cele din sectorul achizițiilor publice, cât și alte autorități cu atribuții în dezvoltarea, promovarea și implementarea politicilor / documentelor strategice privind dezvoltarea durabilă, promovarea economiei verzi, protecția mediului (Ministerul Economiei, Ministerul Mediului etc.);
6. Instruirea autorităților contractante în ceea ce privește executarea contractelor de achiziție de bunuri, servicii și lucrări durabile în scopul asigurării respectării de către ofertanți a specificațiilor tehnice și prevederilor contractuale;
7. Instruirea reprezentanților organelor de control și audit, în special a auditorilor interni din sectorul public în scopul asigurării unui control eficient asupra executării contractelor de achiziții publice durabile;
8. Implementarea achizițiilor publice centralizate (de către autoritățile centrale de achiziții) ar facilita organizarea procedurilor de achiziții centralizate pe anumite categorii de obiecte de achiziții pentru care să fie aplicate criteriile de sustenabilitate. Printre avantajele achizițiilor centralizate se numără: uniformitate, preț mai avantajos, crearea cererii pe piață etc. În plus, desfășurarea unor tipuri de achiziții centralizate, inclusiv a bunurilor / serviciilor / lucrărilor durabile / ecologice, ar contribui la soluționarea problemei actuale a lipsei de personal calificat a autorităților contractante, în special cele mici.

Recomandări pentru impulsionearea achizițiilor publice durabile în Republica Moldova

Soluțiile și măsurile necesare pentru impulsionearea achizițiilor publice durabile (în viziunea operatorilor economici) sunt următoarele:

- elaborarea de către autorități a caietelor de sarcini / specificațiilor tehnice corecte, care să nu favorizeze anumiți agenți economici;
- includerea cerințelor clare privind documentele obligatorii necesare la depunerea ofertelor, fără introducerea unor cerințe cu referire la documente care generează corupție și concurența neloială;
- alocarea resurselor financiare suficiente pentru desfășurarea de către autorități a achizițiilor de bunuri, servicii și lucrări ecologice / durabile;
- asigurarea transparenței la toate etapele procesului de achiziție publică;
- promovarea pe larg a conceptului de achiziții publice durabile, inclusiv importanța acestuia pentru societate și mediu;

- susținerea și pregătirea pieței / agenților economici pentru a oferta bunuri, servicii și lucrări conform cerințelor de durabilitate/ecologice solicitate de autoritățile contractante;
- îmbunătățirea cadrului legal, eliminarea neconcordanțelor actuale dintre lege și cadrul normativ (de ex., Legea achizițiilor publice ar trebui să prevadă criterii obligatorii clare pentru selectarea ofertanților, care ar exclude cerințele nejustificate ale autorității contractante);
- desfășurarea diverselor seminare practice de instruire / informare a operatorilor economici / autorităților contractante despre importanța și implementarea achizițiilor publice durabile / ecologice / sustenabile (în ce domenii este relevantă, care sunt criteriile ce pot fi stabilite, aplicarea criteriilor de atribuire non-preț, calcularea costurilor pe întreg ciclul de viață al produsului etc.);
- constituirea unui mediu favorabil pentru dezvoltarea durabilă a întreprinderilor.

Soluțiile și măsurile care sunt necesare pentru impulsionearea achizițiilor publice durabile în viziunea autorităților contractante sunt următoarele:

- informarea societății și participanților în procesul de achiziții despre importanța și avantajele achizițiilor durabile;
- implementarea unor achiziții publice-pilot (de ex., după obiectul achiziției, anumite bunuri), care prin exemple ar demonstra autorităților contractante avantajele achizițiilor durabile;
- elaborarea și adoptarea unor regulamente, ghiduri și instrucțiuni practice pentru autorități;
- impunerea achizițiilor publice durabile prin legislație;
- oferirea unor stimulente / facilități autorităților contractante pentru desfășurarea achizițiilor cu criterii de sustenabilitate / ecologice;
- stabilirea obligației de includere a cerințelor de mediu, dar cu dreptul (nu obligația) de a nu anula procedura de achiziție în cazul în care nu va fi nicio ofertă conformă pe aspectul de mediu;
- informarea și instruirea conducătorilor autorităților publice în scopul înțelegerii faptului că prețul de achiziție inițial al unor bunuri ecologice poate fi mai mare, însă în procesul de utilizare cheltuielile sunt mai mici, că este posibilă reciclarea etc.;
- instituirea unui organism funcțional care să acrediteze sau să stabilească corespunderea sau necorespunderea bunurilor / lucrărilor / serviciilor cu standardele de mediu și ecologie;
- stabilirea unor avantaje / facilități pentru operatorii economici (de ex., la achitarea taxelor, impozitelor) pentru a-i motiva să ofereze în procesul de achiziție de bunuri / servicii / lucrări ecologice / prietenoase cu mediul;
- organizarea instruirilor practice pentru furnizori cu privire la respectarea criteriilor de durabilitate și de certificare ecologică;
- organizarea instruirilor pentru autoritățile contractante, în general, și în mod specific – în aplicarea criteriilor prin calcularea costurilor pe întreg ciclul de viață sau a criteriilor care iau în considerare aspectele de calitate;
- elaborarea specificațiilor tehnice model pentru cele mai răspândite produse ecologice, care să fie utilizate de către autorități atunci când procură astfel de bunuri.

Recomandările participanților la focus grup pentru impulsionearea achizițiilor durabile:

- Elaborarea unui clasament al autorităților contractante care procură bunuri, servicii și lucrări durabile / ecologice și al operatorilor economici care ofertează bunuri, servicii și lucrări care corespund criteriilor de durabilitate stabilite de către autorități;
- Completarea cadrului legal cu obligații și sancțiuni pentru neaplicarea, cel puțin parțial, a criteriilor de durabilitate în procesul de achiziție publică (deși există riscul de a fi îndeplinite formal și, deci, să nu aibă efectele pozitive scontate);
- Introducerea elementelor stimulatorii pentru care autoritățile contractante ce procură bunuri, servicii și lucrări durabile / ecologice și operatorii economici care ofertează bunuri, servicii și lucrări care corespund criteriilor de durabilitate stabilite de către autorități;
- Modificarea legislației pentru achizițiile de mică valoare pentru a fi mai transparente, dar și pentru procurarea bunurilor, serviciilor și lucrărilor durabile, și nu prin înțelegeri ilegale;

Anexe

Anexa nr. 1. Profilul respondenților (autorități contractante)

Tabelul nr. 1. Profilul respondenților (reprezentanți ai autorităților contractante)

		Număr	%
TOTAL		61¹	100,0
Nivelul autorității contractante	Central / național	7	12,7
	Local	45	81,8
	Autoritate contractantă centralizată	3	5,5
Valoarea totală a contractelor de achiziții publice în anul 2020	Până la 1.000.000 lei (cu TVA)	12	21,8
	1.000.000 - 5.000.000 lei (cu TVA)	16	29,1
	5.000.000 - 10.000.000 lei (cu TVA)	3	5,5
	Peste 10.000.000 lei (cu TVA)	24	43,6

În total au răspuns 61 de persoane, dar nu toți respondenții au oferit răspunsuri la toate întrebările.

Anexa nr. 2. Profilul respondenților (operatori economici)

Tabelul nr. 2. Profilul respondenților (reprezentanți ai operatorilor economici)

		Număr	%
TOTAL		30	100,0
Domeniul de activitate al operatorului economic (conform activității pe piața achizițiilor publice)	Lucrări de construcție (reparație / reabilitare a drumurilor, construcție și reparație imobile, rețele de apeduct și canalizare etc.)	12	40,0
	Medicamente, produse de uz medical, echipamente și dispozitive medicale	9	30,0
	Produse alimentare	1	3,3
	Combustibili, produse petroliere	1	3,3
	Bunuri și echipamente IT	1	3,3
	Sisteme de securitate	1	3,3
	Industria metalurgică, prelucrătoare	1	3,3
	Știință și inovare	1	3,3
	Activități de editare	1	3,3
	Tipografie	1	3,3
	Confecționarea articolelor din metal (garduri, stații de așteptare a transportului public etc.)	1	3,3
Experiența pe piața achizițiilor publice	Mai puțin de 1 an	1	3,3
	1 - 3 ani	4	13,3
	3 - 5 ani	5	16,7
	Mai mult de 5 ani	20	66,7
Dimensiunea operatorului economic, după numărul de angajați	Întreprindere micro (1 - 9 angajați)	6	20,0
	Întreprindere mică (10 - 49 angajați)	16	53,3
	Întreprindere mijlocie (50 - 249 angajați)	6	20,0
	Întreprindere mare (peste 250 angajați)	2	6,7

Bibliografie

- Conceptul de durabilitate în legea achizițiilor publice: reglementare versus aplicare, <http://www.viitorul.org/files/library/Conceptul%20de%20durabilitate%20in%20legea%20achizitiilor.pdf>
- Directiva 2004/17/CE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:32004L0017>
- Directiva 2004/18/CE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/TXT/?uri=CELEX:32004L0018>
- Directiva 2014/24/UE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>
- Directiva 2014/25/UE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0025>
- Durabilitatea și protecția mediului: componente ale cadrului normativ secundar în achiziții publice, <http://www.viitorul.org/files/library/Durabilitatea%20si%20protectia%20mediului%20cadrul%20leg%20secundar.pdf>
- Evaluarea implementării Acordului de Asociere în domeniul achizițiilor publice, http://www.viitorul.org/files/library/RAPORT%20FINAL%20AA%20ACHIZITII%20PUBLICE_10%20octombrie%202019.pdf
- Noua Strategie a UE pe Dezvoltare Durabilă, <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&f=ST%2010117%202006%20INIT>
- Obiectivele de Dezvoltare Durabilă – Manual de referință al sindicatelor privind realizarea Agendei 2030 de Dezvoltare Durabilă ITC, 2017
- Parteneriat global pentru dezvoltare durabilă, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:I28015&from=RO>
- Raport de Evaluare: Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020 și Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia pentru anii 2016-2018, Vadim Țurcan, Diana Enachi, IDIS “Viitorul”, Chișinău, 2019
- Raport de Monitorizare: Planul sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul achizițiilor publice pentru anii 2018-2020, Viorel Pîrvan, Diana Enachi, IDIS “Viitorul”, Chișinău, 2019
- Restanțe în transpunerea în legislația națională a actelor UE conform Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, Raportul Ministerului Afacerilor Externe și a Integrării Europene
- Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020 și Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia pentru anii 2016-2018, http://www.viitorul.org/files/library/web_Rap%20de%20evaluare.%20Strategia%20de%20dezvoltare%20a%20sistemului%20de%20achizitii%20publice.pdf
- Strategia pentru dezvoltare Durabilă, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:I28117&from=RO>
- www.md.undp.org
- <http://ec.europa.eu/>
- <http://lex.justice.md/>
- <http://mf.gov.md/>
- <http://www.legis.md/>
- <http://www.viitorul.org/>
- <https://eeas.europa.eu/>
- <https://eur-lex.europa.eu/>
- <https://undocs.org>
- <https://www.mfa.gov.md/>
- <https://www.un.org>
- <https://www.undp.org>

Adresa de contact:

Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”
str. Iacob Hîncu 10/1, mun. Chișinău, MD-2005, Republica Moldova
Telefon: (373-22) 22 18 44, Fax: (373-22) 24 57 14
www.viitorul.org, office@viitorul.org