



# ANALIZĂ DE POLITICI

## Constrângeri în utilizarea sistemului electronic de achiziții publice MTender

Autori: Viorel PÎRVAN, Diana ENACHI

Chișinău 2019

# ANALIZĂ DE POLITICI

## Constrângeri în utilizarea sistemului electronic de achiziții publice MTender

Autori: **Viorel PÎRVAN, Diana ENACHI**

Acest produs a fost elaborat în cadrul proiectului „Îmbunătățiri inovative în sistemul de achiziții publice din Republica Moldova prin incluziune, creativitate și practici de respectare a legislației”. Această publicație a fost finanțată de UE. Responsabilitatea pentru conținutul acestei publicații aparține autorilor și nu reflectă neapărat poziția UE.



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

Comisia Europeană este organul executiv al UE.

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



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

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



**Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”** este succesorul de drept al Fundației Viitorul, și păstrează în linii mari tradițiile, obiectivele și principiile de acțiune ale fundației, printre care se numără: formarea de instituții democratice și dezvoltarea unui spirit de responsabilitate efectivă printre oamenii politici, funcționari publici și cetățenii țării noastre, consolidarea societății civile și spiritului critic, promovarea libertăților și valorilor unei societăți deschise, modernizate și proeuropene. IDIS „Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, care activează pe o serie de domenii legate de: analiză economică, guvernare, cercetare politică, planificare strategică și management al cunoștințelor în Republica Moldova.

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

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

**Adresa de contact:**

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

Telefon: (373-22) 21 09 32

Fax: (373-22) 24 57 14

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

# CUPRINS

Introducere .....	4
Ce reprezintă sistemul electronic de achiziții MTender?.....	5
Constrângeri în utilizarea sistemului MTender .....	10
Cele mai recente soluții și dezvoltări în sistemul MTender .....	15
Concluzii și recomandări de politici.....	16

# Introducere

Sistemul achizițiilor publice din Republica Moldova se confruntă cu o serie de probleme precum lipsa transparenței și a accesului deschis la date la toate etapele procesului de achiziție, concurența limitată și practici anticoncurențiale, capacități limitate și resurse umane insuficiente, dar și ineficiență în utilizarea banilor publici. Practicile internaționale demonstrează că sistemele electronice de achiziții publice pot contribui semnificativ la creșterea nivelului transparenței, la reducerea numărului fraudelor care prejudiciază grav bugetele publice, dar și la sporirea valorii (în raport cu bunurile, lucrările și serviciile achiziționate) a fondurilor din sistemul achizițiilor publice și a căror sumă se ridică la peste 10 miliarde lei anual (valoarea totală a achizițiilor publice realizate în anul 2018 a fost de 10,5 miliarde lei).

Un sistem electronic de achiziții publice reprezintă unul dintre cele mai eficiente instrumente pentru sporirea transparenței și a eficienței procesului de achiziții publice. Achizițiile electronice pot fi un instrument puternic datorită generării de informații utile pentru planificarea achizițiilor, dar și în scopul încurajării competiției sănătoase, al asigurării transparenței, precum și al creșterii încrederii cetățenilor în sistemul de achiziții și în guvernare.

Introducerea și dezvoltarea achizițiilor electronice constituie o componentă esențială a reformei sectorului achizițiilor publice, care a demarat odată cu semnarea de către Republica Moldova a Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană și cu intrarea în vigoare a unei noi legi privind achizițiile publice la data de 1 mai 2016 (Legea nr. 131 din 3 iulie 2015). Dezvoltarea achizițiilor electronice a fost prevăzută și în prima Strategie de dezvoltare a sistemului de achiziții pentru anii 2016-2020, adoptată prin Hotărârea Guvernului nr. 1332 din 14 decembrie 2016.

Introducerea achizițiilor electronice în Republica Moldova cu suportul Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare (în continuare BERD) a fost anunțată în noiembrie 2016, odată cu semnarea unui Memorandum între Ministerul Finanțelor, Agenția Achizițiilor Publice, mai multe asociații de business, ONG-uri (inclusiv IDIS „Viitorul”), precum și companii IT pentru dezvoltarea achizițiilor electronice, fiind declarată drept instrument indispensabil unui sistem național de achiziții transparent și eficient.

Utilizarea sistemelor electronice în achizițiile publice presupune o serie de avantaje și beneficii, atât pentru autoritățile publice, cât și pentru cetățeni. Printre acestea se numără:

- Eficientizarea cheltuielilor bugetare prin reducerea costurilor de tranzacționare, a celor legate de procedurile desfășurate prin hârtie și prin obținerea unor prețuri mai competitive.
- Reducerea poverii administrative prin desfășurarea întregului proces de achiziție în format electronic și excluderea treptată a achizițiilor pe hârtie care consumă timpul funcționarilor și resursele administrative și bugetare.
- Sporirea încrederii agenților economici în sistemul de achiziții, ceea ce determină participarea mai activă a acestora la procedurile de achiziție și creșterea nivelului concurenței.
- Un grad înalt de transparență care sporește încrederea cetățenilor în autoritățile publice și în gestionarea corectă, în interes public, a resurselor publice.

# Ce reprezintă sistemul electronic actual de achiziții MTender?

În ianuarie 2017, Ministerul Finanțelor în colaborare cu BERD a lansat, în regim pilot, un nou sistem electronic de achiziții publice – SIA RSAP MTender (în continuare MTender). În perioada de funcționare în regim pilot a sistemului, autoritățile au avut posibilitatea de testare a sistemului pe procedurile de achiziție de valoare mică<sup>1</sup>, aceasta fiind o perioadă premergătoare implementării instrumentului electronic pentru achizițiile de valoare mare. Decizia utilizării sistemului pentru desfășurarea achizițiilor de valoare mică a aparținut, cu unele excepții, autorităților contractante<sup>2</sup>.

Scopul principal al implementării noului sistem electronic de achiziții „MTender” a fost sporirea transparenței în procesul de achiziții publice, obținerea valorii pentru banii publici (principiul *value for money*), îmbunătățirea accesului întreprinderilor mici și mijlocii la piața achizițiilor publice și implicit a concurenței, dar și reducerea costurilor de tranzacționare pentru toate părțile implicate, contribuind astfel la asigurarea unui sistem național de achiziții publice competitiv și durabil.

**Obiectivele de bază** care au stat la baza implementării sistemului „MTender” au fost:

- **creșterea transparenței și prevenirea actelor de corupție** și a faptelor coruptibile pe parcursul tuturor etapelor procesului de achiziție publică, de la planificare până la finalizarea executării contractului de achiziții publice, inclusiv toate plățile aferente;
- **sporirea eficienței și a valorii raportului calitate/preț** în procesele de achiziții publice;
- **reducerea costurilor de tranzacționare** pentru toate părțile interesate, în special pentru întreprinderile mici și mijlocii;
- **implementarea unui model de sistem de achiziții electronice competitiv și durabil**, cu costuri reduse de întreținere și scalabil, pentru a satisface nevoile cetățenilor și ale statului.

În urma implementării în regim pilot a sistemului MTender, rezultatele acestia au demonstrat că utilizarea platformelor electronice a contribuit la creșterea numărului participanților la procedurile de achiziții publice, la creșterea nivelului de încredere a comunității de afaceri în sistemul achizițiilor publice, la reducerea timpului de perfecționare a documentelor pentru depunerea ofertelor, etc. Conform Indicelui de Încredere în sistemul achizițiilor publice (ediția 2-a) elaborat de IDIS “Viitorul” în luna aprilie curent, una dintre schimbările pozitive enumerate de operatorii economici activi pe piața achizițiilor publice este: *“desfășurarea achizițiilor publice prin sistemul electronic SIA RSAP MTender*

1 În acel moment, conform cadrului legal în vigoare (legea 131/2015), pragurile pentru achizițiile de valoare mică constituiau: achiziții de bunuri și servicii până la 80,000 lei (fără TVA), achiziții de lucrări – până la 100,000 lei (fără TVA)

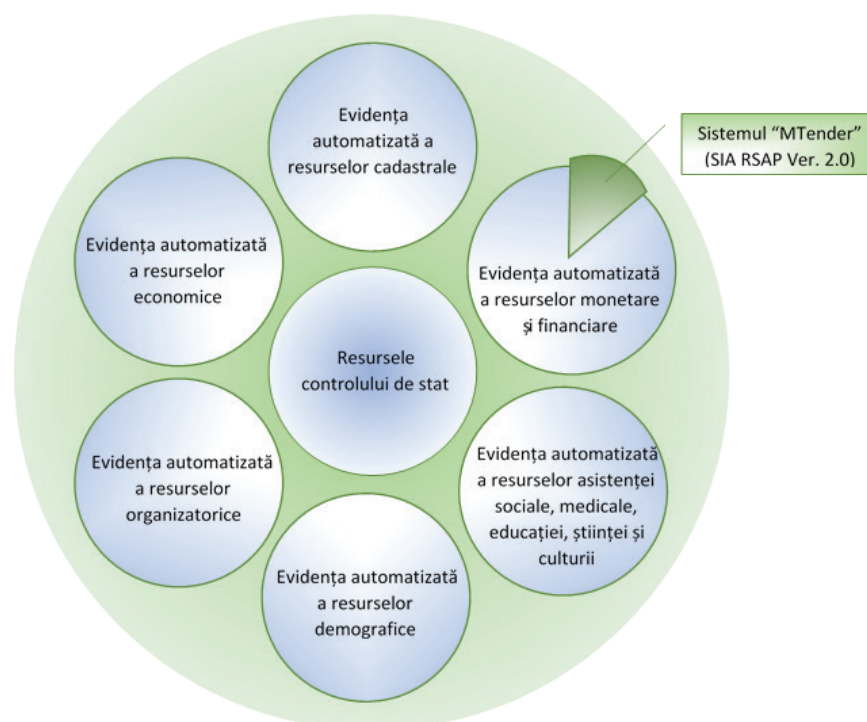
2 Cu excepția situației în care autoritatea ierarhic superioară autorității contractante lua o decizie (ordin) prin care obliga autoritățile publice subordonate să desfășoare achizițiile de valoare mică electronic prin intermediul sistemului MTender (eg. Ministerul Finanțelor, Ministerul Sănătății, Administrația Națională a Penitenciarelor).

a determinat reducerea cheltuielilor pentru transport pe care le suportau operatorii economici pentru a primi materialele și informațiile privind achiziția publică, precum și economisirea timpului necesar. De asemenea, în ceea ce privește încrederea în sistemul de achiziții publice și în comparație cu 1 – 2 ani în urmă, operatorii economici participanți la sondaj și la interviurile aprofundate au observat anumite tendințe pozitive, nivelul de încredere al acestora fiind într-o ușoară creștere. Aceasta se datorează în special implementării achizițiilor electronice, care a contribuit la sporirea nivelului de transparență și la reducerea posibilităților de trucare a achizițiilor<sup>3</sup>.

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

Conceptul menționat mai devreme prevede că sistemul „MTender” reprezintă o componentă a resurselor informaționale de stat și constituie o parte a segmentului de resurse monetare și financiare (figura 1). Sistemul „MTender” creează un spațiu informațional unitar și o sursă oficială de date despre procedurile de achiziții publice desfășurate și rezultatele organizării acestora – contractele de achiziție publică. Sistemul „MTender” a fost revizuit în scopul automatizării proceselor de desfășurare a procedurilor de achiziții publice, dar și a proceselor pre-procedură (planificare) și a celor post-procedură (monitorizare). Totodată, sistemul „MTender” urma să ofere instrumente avansate de analiză a datelor.

**Figura 1. Locul sistemului MTender în cadrul resurselor informaționale de stat (conform Conceptului tehnic al sistemului (HG nr. 705 din 11 iulie 2018)**



<sup>3</sup> <http://viitorul.org/ro/library-books/1629>



Instituția Publică „Centrul de Tehnologii Informaționale în Finanțe” (în continuare CTIF), urma să fie deținătorul și operatorul tehnico-tehnologic al unității centrale de date a sistemului MTender, fiind responsabilă pentru mentenanța unității menționate, întreținerea și dezvoltarea portalului guvernamental unic de acces online (<https://mtender.gov.md/>), precum și pentru asigurarea interoperabilității sistemului cu platforma tehnologică guvernamentală comună „MCloud”<sup>4</sup>, precum și integrarea cu resursele informaționale de stat și cu serviciile electronice guvernamentale relevante și disponibile în Republica Moldova.

Este important să subliniem principiile sistemului MTender așa cum acestea sunt prevăzute în Conceptul tehnic:

### **1. model multiplatforme interconectate.**

Sistemul „MTender” constă dintr-o Unitate Centrală de Date care comunică în timp real cu mai multe platforme electronice de achiziții și diferite servicii de guvernare electronică, asigurând desfășurarea integrală a achizițiilor publice prin mijloace electronice.

### **2. acoperire integrală a proceselor de achiziție.**

Funcționalitățile sistemului „MTender” acoperă întregul proces de desfășurare a achizițiilor publice - de la planificarea achizițiilor, la facturare și plăți în temeiul contractelor de achiziții publice.

### **3. interoperabilitatea cu serviciile electronice guvernamentale.**

Sistemul „MTender” urmează să asigure interoperabilitatea cu serviciile electronice guvernamentale, sistemele informatice și registrele de stat relevante proceselor de achiziție publică.

### **4. standardele și principiile sursă deschisă, date deschise, contractare deschisă.**

Unitatea Centrală de Date se va dezvolta preponderent în baza modelului sursă deschisă (*open source*) și va promova transparența și responsabilitatea prin încorporarea conceptului date deschise și a standardelor Open Contracting Data Standards (OCDS).

### **5. cost-eficiență în implementare.**

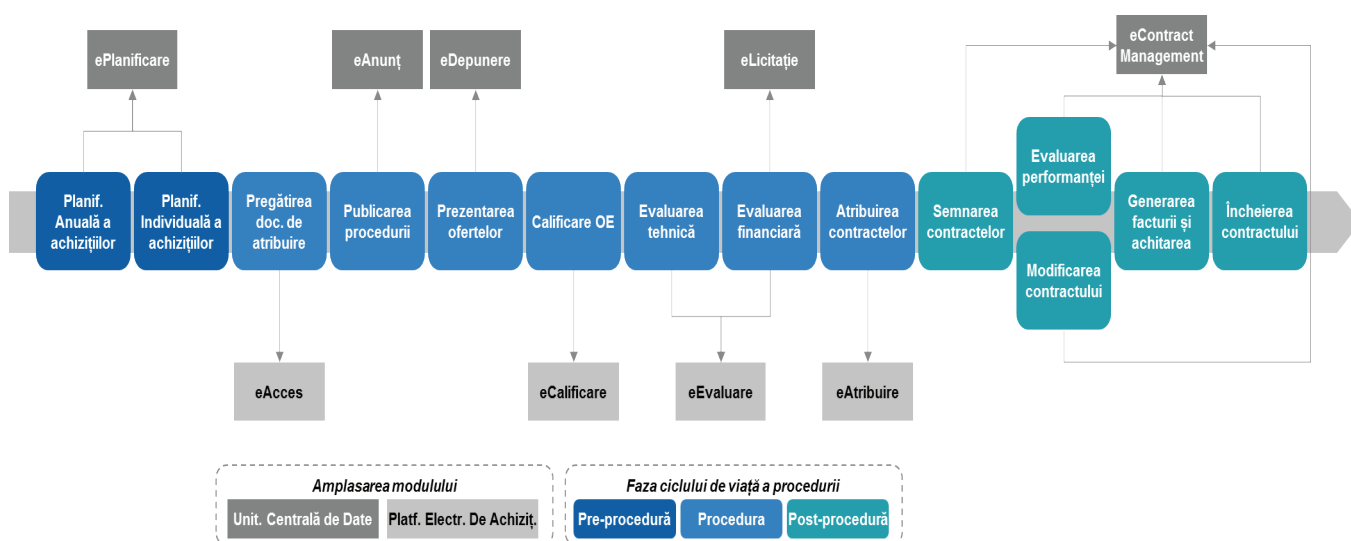
Abordarea multiplatformă în dezvoltarea sistemului MTender va asigura o rată înaltă a valorii raportului calitate/preț prin:

- a. utilizarea aplicațiilor cu sursă deschisă;
- b. integrarea instrumentelor și a serviciilor electronice guvernamentale;
- c. adoptarea unui model de dezvoltare durabilă, bazat pe taxa per tranzacție.

<sup>4</sup> Platforma tehnologică comună implementată de Guvern în scopul eficientizării cheltuielilor pentru consumul de servicii TI. Platforma MCloud are drept scop rentabilizarea cheltuielilor guvernamentale și consolidarea centrelor de date într-o formă de gestionare comună - <http://egov.md/ro/projects/mcloud>



**Figura 2. Etapele procesului de achiziție din sistemul MTender conform conceptului tehnic.**

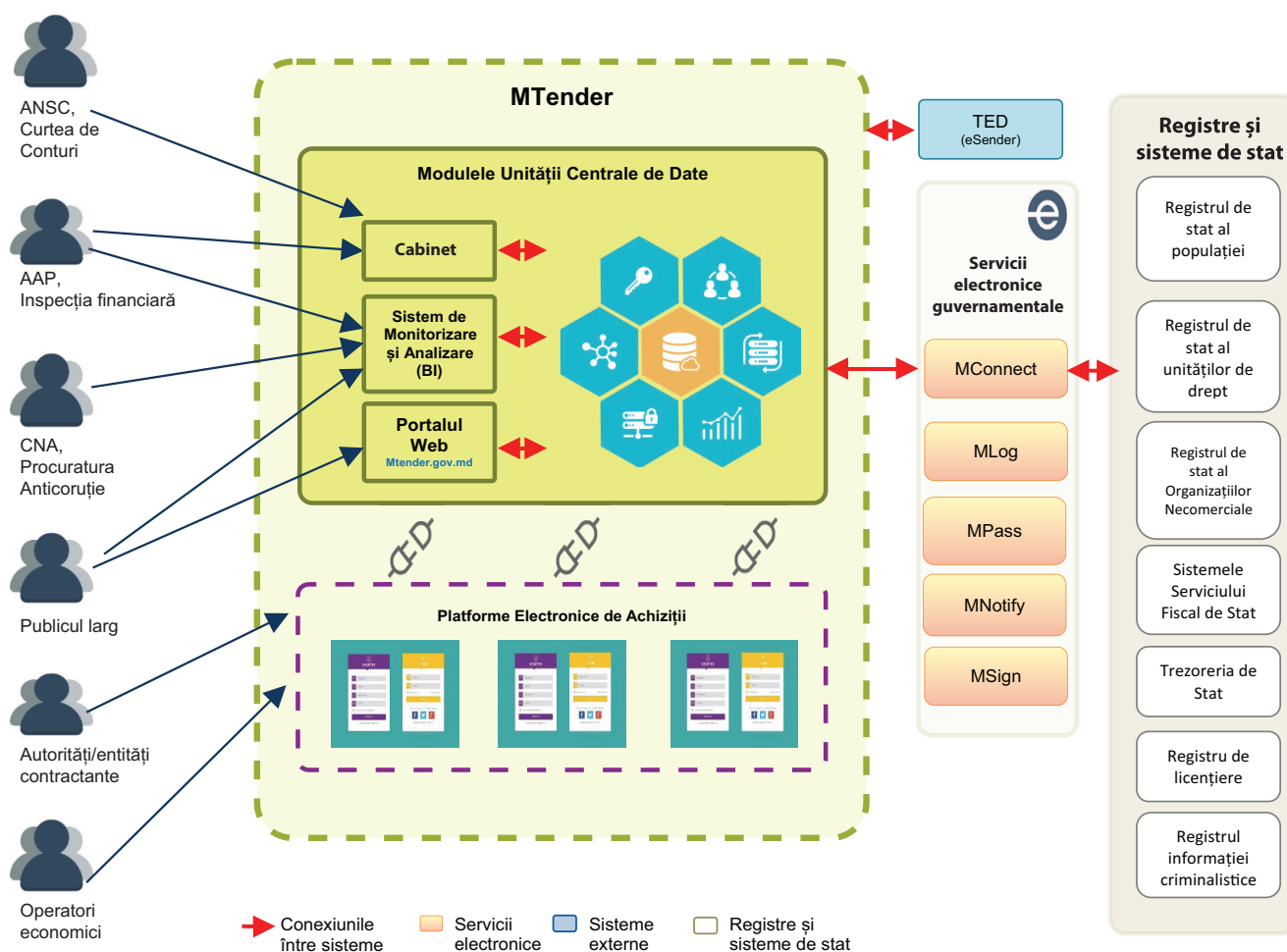


În scopul aplicării HG nr. 705/2018 menționată mai sus, Ministerul Finanțelor a aprobat, în septembrie 2018, Programul de utilizare experimentală a sistemului MTender (ordinul MF 157 din 14 septembrie 2018 cu modificările ulterioare). Potrivit acestuia, autoritățile contractante urmau să utilizeze sistemul MTender din 17 octombrie 2018 pentru desfășurarea procedurilor de achiziție prin cererea ofertelor de prețuri și licitație deschisă. Cu alte cuvinte, toate autoritățile publice cu statut de autoritate contractantă conform Legii 131/2015 urmau să desfășoare, în mod obligatoriu, procedurile de COP și licitație deschisă prin sistemul MTender. În ceea ce privește funcționalitățile tehnice, conform aceluiași ordin, sistemul urma să ofere autorităților și operatorilor economici următoarele funcționalități:

### **Autorități contractante și operatori economici**

- editarea și publicarea anunțului de participare și altor informații aferente procesului de organizare a unei proceduri de atribuire a contractului de achiziție publică;
- stabilirea unor termene de depunere a clarificărilor la informația publicată;
- depunerea ofertelor electronice;
- înaintarea clarificărilor și oferirea răspunsurilor la întrebările de clarificare parvenite;
- stabilirea, pentru ofertanți, a unor termene de depunere a ofertelor;
- depunerea și recepționarea DUAE;
- aplicarea licitației electronice în scopul evaluării ofertelor depuse;
- desemnarea câștigătorilor în cadrul procedurii de achiziție;
- publicarea rezultatelor procedurii de atribuire a contractului de achiziție publică;
- publicarea informației privind contractele încheiate;
- publicarea informației aferente procedurii de achiziție publică (participanți, oferte, contracte);
- generarea și semnarea contractelor de achiziție publică;
- înregistrarea contractelor de achiziție publică;
- publicarea planurilor anuale de achiziție.

**Figura 3. Structura sistemului MTender**



Tot în octombrie 2018 a fost aprobat și Regulamentul privind modul de ținere a Registrului de stat al achizițiilor publice format de Sistemul informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” (MTender), care intra în vigoare la data de 12 octombrie 2018 (Hotărârea Guvernului nr. 986 din 10 octombrie 2018). Respectivul Regulament conținea prevederi în legătură cu următoarele aspecte: drepturile și obligațiile subiecților raporturilor juridice în domeniul creării și funcționării registrului; gestionarea și asigurarea funcționării registrului; utilizatorii registrului, precum și înregistrarea, autentificarea și autorizarea acestora în cadrul sistemului; interacțiunea MTender cu alte sisteme informaționale (Registrul de stat al populației, Registrul de Stat al unităților de drept, sistemul informațional trezorerial, serviciile informaționale ale Serviciului Fiscal de Stat, etc.) și servicii electronice guvernamentale (MPass, MSign, MNotify, MConnect, MCloud, MLog, MPay, eFactura); cerințe privind informația plasată în registru; cerințe minime de securitate și operare și alte cerințe specifice.

# Constrângeri în utilizarea sistemului MTender

Pe parcursul anilor 2018-2019, în sistemul MTender au fost operate o serie modificări și ajustări pentru desfășurarea de către autoritățile contractante a procedurilor de achiziție într-o manieră cât mai eficient de către autoritățile contractante, dar și pentru participarea mai activă a operatorii economici. Cu toate acestea, încă mai persistă o serie de curențe și neconcordanțe cu cadrul legal primar și normativ-secundar și lipsesc unele funcționalități tehnice prevăzute în Conceptul tehnic al sistemului și al Regulamentului privind modul de ținere a Registrului de stat al achizițiilor publice MTender.

Carențele și neconcordanțele actuale din sistem cât și lipsa unor funcționalități tehnice care să asigure desfășurarea electronică a întregului proces de achiziție publică generează un șir de constrângeri pentru operatorii economici, care astfel sunt descurajați să participe la procedurile de achiziție publică. Din cauza acestor disfuncționalități, efectele pozitive ale implementării achizițiilor electronice nu pot fi resimțite pe deplin.

Actualmente (august, 2019), pot fi evidențiate următoarele curențe și disfuncționalități care generează constrângeri în desfășurarea procedurilor de achiziție publică:

## I. ETAPA DE LANSARE A PROCEDURII DE ACHIZIȚIE PUBLICĂ

### 1. Publicarea anunțului de participare

- ✓ conținutul anunțului de participare din sistem nu corespunde prevederilor Legii 131/2015;
- ✓ sistemul nu conține posibilitatea generării anunțului de participare;
- ✓ autoritatea contractantă nu controlează toate datele care apar în anunțul de participare. Unele informații apar în anunțul de participare fără a fi indicate de AC sau într-un mod diferit decât acela în care au fost indicate de AC (de ex. tipul procedurii de achiziție, valabilitatea ofertelor – valoare implicită 90 zile).

### 2. Generarea fișierelor documentației de atribuire

- ✓ Sistemul nu generează niciun document care face parte din documentația de atribuire și autoritatea contractantă are sarcina de a le elabora manual și de a le încărca apoi în sistem.

### **3. Generarea DUAE electronic**

- ✓ Sistemul nu generează DUAE și, respectiv, autoritatea contractantă trebuie să îl precompleteze manual și să îl încarce în sistem, iar operatorii economici întâmpină aceeași constrângere: descărcarea DUAE precompletat de autoritate, completarea acestuia manual, semnarea electronică și încărcarea în sistem. Mai mult, operatorul economic este obligat să depună anume formularul DUAE precompletat și publicat de autoritate, care însă adesea este într-un format ce nu poate fi editat (pdf). Cu toate acestea, prezentarea oricărui alt formular DUAE decât cel solicitat de către autoritatea contractantă reprezintă temei de descalificare de la procedura de achiziție publică. Prin urmare, completarea formularului DUAE generat electronic exclude riscul prezentării altui formular decât cel solicitat de către autoritatea contractantă și, în consecință, descalificarea ofertanților. Menționăm că una dintre platformele electronice a dezvoltat DUAE electronic<sup>5</sup>, care însă nu este obligatoriu pentru utilizare de către autorități și operatori economici.

### **4. Specificarea termenelor de clarificare și depunere a ofertei**

- ✓ Termenele minime prestabilite în sistem nu corespund cu cele prevăzute în Legea 131/2015, care prevede în cazul COP minim 7 zile pentru bunuri și minim 12 zile pentru lucrări și servicii. În cazul licitației deschise, legea prevede minim 20 de zile pentru achizițiile ce depășesc suma de 2,3 mln. lei (bunuri și servicii) și 90 mln. lei (lucrări).

### **5. Afișarea corespunzătoare a listei loturilor în cazul procedurilor multilot**

- ✓ Sistemul nu presupune numerotarea loturilor și nu le afișează în ordinea stabilită de autoritatea contractantă în documentația de atribuire, ceea ce generează confuzie și erori.

### **6. Selectarea codurile CPV din diferite categorii de bunuri, servicii sau lucrări**

- ✓ Sistemul nu permite selectarea codurilor CPV din diferite categorii pentru a putea desfășura proceduri mixte de achiziție care au ca obiect diferite tipuri de achiziții (bunuri, servicii, lucrări) conform legii 131/2015.

### **7. Verificarea disponibilității resurselor financiare ale autorității la etapa lansării procedurii de achiziție**

- ✓ Integrarea MTender cu sistemul Trezoreriei de Stat permite verificarea disponibilității resurselor financiare la momentul lansării procedurii de achiziție. Totuși, această funcționalitate nu este oferită de către toate platformele electronice conform prevederilor Legii 131/2015 care menționează că un contract de achiziție se încheie conform procedurilor de achiziție în limita alocațiilor bugetare. De asemenea, una dintre condițiile de planificare a unui contract de achiziție, conform Regulamentului privind planificarea contractelor de achiziție, este existența surselor de finanțare sau dovada alocării acestora.

<sup>5</sup> <https://duae.e-licitatie.md/>

## 8. Modificarea planului de achiziții

- ✓ În cazul anulării unei proceduri de achiziție (de ex. din lipsa participanților), sistemul nu permite inițierea unei proceduri noi din planul de achiziții existent. Autoritatea este obligată să introducă în plan o nouă procedură, fără a păstra legătura cu procedura anulată, ceea ce creează confuzii privitor la corectitudinea planificării și utilizării resurselor bugetate.

## II. ETAPA DESFĂȘURĂRII PROCEDURII DE ACHIZIȚIE

### 1. Modificarea datelor procedurii de achiziție

- Sistemul nu permite efectuarea modificărilor în datele procedurii de achiziție după publicare (ex: unitate de măsură, cantitate, valoare). În cazul unei decizii ANSC care prevede revizuirea cerințelor, procedura urmează a fi anulată, cu inițierea unei proceduri noi începând începând de la etapa creării unei noi linii de plan;
- Sistemul nu permite modificarea structurii, valorii și ordinii loturilor.

### 2. Asigurarea notificării operatorilor economici care au depus o cerere de participare

- Sistemul nu asigură notificarea operatorilor economici care au depus o ofertă pentru ca acesta să fie informat dacă oferta sa fost depusă cu succes.

### 3. Asigurarea depunerii/modificării/retragerii ofertelor în format lizibil electronic

- Sistemul nu oferă posibilitatea încărcării ofertelor electronic în baza unui format prestabilit de către sistem, pentru a asigura uniformitatea acestora și a preveni erorile din oferte.

### 4. Asigurarea livrării recipisei pentru depunerea ofertei

- Sistemul nu asigură generarea și salvarea recipisei pentru depunerea ofertei.

### 5. Asigurarea depunerii securizate (criptate) a ofertei

- Sistemul nu asigură depunerea ofertelor criptate, în scopul securizării ofertelor.

### 6. Asigurarea depunerii electronice a garanției pentru ofertă

- Sistemul nu dispune de un instrumente tehnic pentru depunerea garanției pentru ofertă în format electronic.

## **7. Marcarea unor informații din documentele ofertei ca fiind date cu caracter personal și/sau secret comercial**

- În situația în care sistemul MTender funcționează după principiul "toți văd totul", și documentele ofertei sunt publice, este necesară protejarea datelor cu caracter personal și a secretului comercial, conform legislației în vigoare.

## **III. ETAPA DE ATRIBUIRE ȘI SEMNARE A CONTRACTULUI**

### **1. Confirmarea finalizării procesului de atribuire a contractului de achiziție publică**

- Sistemul nu oferă posibilitatea confirmării finalizării procesului de atribuire a contractului de achiziție publică.

### **2. Generarea deciziei de atribuire**

- Sistemul nu generează automat decizia de atribuire, autoritatea contractantă fiind nevoită să o elaboreze pe hârtie, să o încarce în sistem și să o transmită Agenției Achiziții Publice.

### **3. Generarea dării de seamă privind procedura de achiziție publică**

- Sistemul nu generează automat darea de seamă.

### **4. Generarea anunțului de atribuire cu toate informațiile obligatorii conform legii 131/2015**

- Sistemul nu generează automat anunțul de atribuire a contractului de achiziție publică.

### **5. Generarea contractului de achiziție publică între 2 și mai multe părți (mai multe autorități contractante în cazul achizițiilor centralizate sau acordurilor de asociere).**

- Sistemul nu are funcționalități pentru generarea contractului de achiziție publică.

### **6. Anularea atribuirii contractului de achiziție și atribuirea contractului altui participant la procedura de achiziție.**

- Sistemul nu are funcționalități care să permită anularea atribuirii contractului de achiziție (în cazul unei decizii ANSC, în cazul identificării unor acte de corupție, practici anticoncurențiale, etc.).

### **7. Înregistrarea contractelor de achiziție la Trezorerie**

- Sistemul nu are funcționalități pentru înregistrarea electronică contractului la Trezorerie prin intermediul sistemului informațional al Trezoreriei. Actualmente, înregistrarea contractelor pe hârtie creează constrângeri majore și tergiversează procesul de achiziție.

## 8. Modificarea unui contract de achiziție a cărui înregistrare a fost refuzată de către Trezorerie

- Sistemul nu dispune de funcționalități pentru modificarea/corectarea unor erori în contract în cazul în care Trezoreria refuză înregistrarea acestuia din acest motiv.

## 9. Modificarea unui contract de achiziție la etapa de executare (acorduri adiționale de majorare, micșorare a valorii, prelungirea termenului de executare)

- Sistemul nu dispune de funcționalități pentru inițierea, generarea și înregistrarea acordurilor adiționale la contractele de achiziție publică.

O altă problemă vizează terminologia utilizată în sistem, inclusiv pe portalul guvernamental [www.mtender.gov.md](http://www.mtender.gov.md), cât și de platformele electronice, care este adesea neclară, diferită de la o platformă la alta și nu corespunde cu termenii legali. Ca să exemplificăm, în sistem și pe platformele electronice sunt utilizați termeni precum: *"raport de procedură"*, *"ilustrare"*, *"perioada de actualizare"*, *"revizuirea ofertelor"*, *"documente de depunere"*, *"pas minim de micșorare a ratei de licitație"*, *"scop minim de reducere a prețului"*, *"rata declinului"*, etc., ceea ce creează confuzie pentru operatori economici, dar și pentru publicul larg. Este necesar ca, atât pe portalul guvernamental, cât și platformele electronice să fie utilizată o terminologie unică care să corespundă legislației din domeniu.

De asemenea, un aspect extrem de important pentru operatorii economici îl constituie filtrele și motoarele de căutare din sistem, menite să faciliteze căutarea unei anumite achiziții, achizițiile unei autorități contractante sau contractele de achiziție atribuite unui anumit operator economic. Respectiv, cele 3 filtre de bază sunt: informații despre cumpărător (denumire, IDNO, regiunea, tipul, genul de activitate), procedura de achiziție (numărul unic de identificare, tipul, statutul, valoarea estimată, CPV, etc.) și perioadele (perioada publicării, de livrare, de clarificare, licitației electronice, de depunere a ofertelor, atribuire a contractului). Cu toate acestea, nu există un filtru destinat "operatorilor economici" pentru a face posibilă căutarea contractelor atribuite de către o autoritate unui anumit operator economic.



# Cele mai recente soluții și dezvoltări în sistemul MTender

Actualizările și funcționalitățile cel mai recent introduse (iulie 2019) în sistemul MTender și care facilitează participarea operatorilor economici la achizițiile publice eliminând o parte din constrângerile enumerate mai sus, sunt următoarele:

1. Procedurile de achiziție de valoare mică sunt executate în mod similar cu procedurile de COP și licitație deschisă, având un termen mai mic pentru clarificări (minim 1 zi) și pentru depunerea ofertei (minim 2 zile) și cu *"licitația electronică"* opțională (Până la aceste modificări *"licitația electronică"* era obligatorie. Acesta înseamnă că autoritatea decide desfășurarea achizițiilor de valoare mică cu sau fără licitație electronică, operatorul economic urmând a se conforma cerințelor stabilite de autoritate).
2. Adicional unicului criteriu de atribuire disponibil în sistem anterior - *"prețul cel mai scăzut"* - au fost introduse și celelalte 3 criterii de atribuire conform legii 131/2015 (*costul cel mai scăzut, cel mai bun raport calitate-preț, cel mai bun raport calitate-cost*). În plus, la selectarea altor criterii de atribuire decât *"prețul cel mai scăzut"*, toate ofertele depuse în cadrul procedurii de achiziție devin vizibile.
3. A fost introdusă posibilitatea încărcării documentelor suplimentare (clarificări, documente confirmative aferente DUAE) la oferta care a fost selectată câștigătoare după atribuirea contractului.
4. Autoritatea contractantă poate să revină la decizia de atribuire a contractului de achiziție, funcționalitate necesară în cazul depunerii de către un participant a unei contestații care este urmată de o decizie în care, spre exemplu, ANSC dispune ca măsură de remediere reevaluarea ofertelor.
5. În sistemul MTender au fost integrată rubrica *"contestații"*. Astfel, în sistem se afișează informația cu privire la contestațiile formulate, iar detaliile - la secțiunea *"procedura de contestare"*. Respectiv, în cazul în care a fost formulată o contestație privitor la o procedură de achiziție, vor fi afișate informațiile care până acum putea fi găsite doar pe pagina web a ANSC, existând cazuri în care nici măcar autoritatea contractantă nu le cunoștea.

# Concluzii și recomandări

În concluzie, constatăm că după circa 10 luni de implementare a sistemului MTender, utilizatorii întâmpină o serie de provocări în procesul de atribuire a contractelor de achiziție publică. Provocările au la bază neconcordanțele dintre funcționalitățile tehnice din sistem și prevederile legale și ale cadrului normativ secundar care nu a fost aprobat după ultimele amendamente la Legea 131/2015 dar și faptul că sistemul nu asigură desfășurarea electronică a întregului proces de achiziție, dublând astfel eforturile participanților și descurajând intrarea unor operatori economici pe piața achizițiilor publice.

Luând în considerare constatările menționate în capitolele anterioare și în scopul eliminării constrângerilor actuale pe care le întâmpină operatorii economici în procesul de participare la procedurile de achiziție publică sunt necesare următoarele acțiuni:

## I. DE ORDIN GENERAL:

- Eliminarea neconcordanțelor dintre funcționalitățile sistemului MTender și cadrul legal, fie prin ajustarea sistemului la prevederile legale, sau, acolo unde este oportun, amendarea cadrului legal în concordanță cu aspectele tehnice ale sistemului care nu au fost prevăzute în ultimele amendamente ale Legii 131/2015. Lipsa unor reguli clare de joc și neconcordanțele dintre sistem și cadrul legal sunt o constrângere majoră pentru buna funcționare a sistemului de achiziții și pentru participarea activă a operatorilor economici la procedurile de achiziție.
- Urgentarea aprobării cadrului normativ secundar care, după amendarea Legii 131/2015 în anul 2018, necesită modificări și ajustări. În actualele condiții, în lipsa unor regulamente de aplicare a legii, apar interpretări ale acesteia, un număr tot mai mare de contestații și, ca efect tergiversări ale procesului de achiziție cu efecte negative atât pentru autorități, cât și pentru operatorii economici participanți la procedurile de achiziții publice.
- Urgentarea implementării funcționalităților tehnice ale sistemului MTender prevăzute în Conceptul tehnic și Regulamentul de privind modul de ținere a Registrului de stat al achizițiilor publice format de Sistemul informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” (MTender).
- Asigurarea desfășurării integrale a achizițiilor publice prin mijloace electronice (de la planificare și până la managementul contractului de achiziție) prin sistemul MTender și eliminarea actualei poveri de pe autoritățile contractante și operatorii economici care sunt nevoiți să elaboreze un șir de documente manual, ca ulterior să le încarce în sistem.
- Asigurarea integrării sistemului cu resursele informaționale de stat și cu serviciile electronice guvernamentale relevante și disponibile în Republica Moldova cu scopul facilitării accesului agenților economici la piața achizițiilor publice, în mod special a IMM-urilor, ceea ce ar genera mai multă concurență și eficiență ca urmare a economiilor semnificative.

- Dezvoltarea modului de analiză Business Intelligence (BI) ca parte integrantă a sistemului MTender care să permită atât operatorilor economici, cât și societății civile și publicului larg să analizeze oportunitățile pe piața achizițiilor și să monitorizeze achizițiile publice, contribuind astfel la eficientizarea sistemului de achiziții și reducerea fraudelor și corupției din sistem.

## II. DE ORDIN TEHNIC:

- Generarea electronică a anunțurilor (de intenție, de participare, de atribuire), a documentației de atribuire, a documentelor ofertei, a DUAE, a deciziei de atribuire, a dării de seamă, a contractului de achiziție, a acordurilor adiționale la contract, conform conceptului tehnic.
- Modificarea termenelor minime pentru clarificări și depunere a ofertelor prestabilite de sistem care să corespundă cu legislația în vigoare pentru a nu permite abuzuri din partea autorităților contractante.
- Asigurarea afișării corespunzătoare în sistem a listei loturilor conform ordinii stabile de autoritate în documentația de atribuire;
- Introducerea posibilității de selectare a codurilor CPV din diferite categorii pentru a face posibilă desfășurarea achizițiilor mixte în sistem conform prevederilor Legii 131/2015;
- Introducerea verificării disponibilității resurselor financiare în conturile autorității la etapa de inițiere a procedurilor de achiziție, care să excludă problema unor achiziții care nu au acoperire financiară împreună cu toate consecințele acestora.
- Asigurarea notificării operatorilor economici care au depus o ofertă pentru ca acesta să fie informat dacă oferta sa fost depusă cu succes sau nu.
- Asigurarea depunerii securizate (cripatate) a ofertelor cu stabilirea modului de implementare a depunerii securizate a ofertei (arhitectura, tehnologii, participanți, dezvoltator, etc.);
- Organizarea discuțiilor cu băncile comerciale în vederea stabilirii unui mecanism de eliberare a garanțiilor bancare electronice și termenilor de implementare.
- Asigurarea confirmării privind finalizarea procesului de atribuire a contractului de achiziție publică pentru a exclude anumite confuzii pentru operatorul economic dar și pentru publicul larg.
- Asigurarea înregistrării electronice a contractului la Trezorerie prin intermediul sistemului informațional al Trezoreriei. Actualmente, înregistrarea contractelor pe hirtie creează constrângeri majore și tergiversează procesul de achiziție;
- Asigurarea posibilității editării/ajustării unui contract în care au fost identificate erori și pe care Trezoreria nu îl acceptă spre înregistrare.
- Introducerea posibilității de modificare a contractului de achiziție la etapa de executare (acorduri adiționale de majorare, micșorare a valorii, prelungire a termenului de executare) conform prevederilor legii 131/2015.

