



Norwegian Ministry
of Foreign Affairs



Diana ENACHI

Viorel PÎRVAN

RAPORT DE MONITORIZARE

Planul sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul achizițiilor publice pentru anii 2018–2020

(perioada supusă monitorizării – anul 2019)

Chișinău 2020



Norwegian Ministry
of Foreign Affairs



www.viitorul.org



Empowered lives.
Resilient nations.

RAPORT DE MONITORIZARE

Planul sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul achizițiilor publice pentru anii 2018–2020

(perioada supusă monitorizării – anul 2019)

Diana ENACHI

Viorel PÎRVAN

Elaborat de IDIS „Viitorul” în cadrul Programului de granturi mici pentru monitorizarea alternativă a planurilor anticorupție sectoriale și locale al proiectului „Lupta cu corupția prin consolidarea integrității în Republica Moldova”, implementat de PNUD Moldova cu suportul financiar al Ministerului Afacerilor Externe al Norvegiei.

Februarie 2020



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

CUPRINS

Acronime	4
Sumar executiv	5
Introducere	8
Metodologia de monitorizare	9
Progresul privind implementarea Planului sectorial	12
Constatări și concluzii finale ale monitorizării alternative	35
Propuneri și recomandări de politici	37

Acronime

- AAP** – Agenția Achiziții Publice
- APC** – Autorități publice centrale
- APL** – Autorități publice locale
- ANSC** – Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor
- ASD** – Administrația de Stat a Drumurilor
- BERD** – Banca Europeană de Reconstrucție și Dezvoltare;
- CAPCS** – Centrul pentru achiziții publice centralizate în sănătate
- CNA** – Centrul Național Anticorupție
- COP** – Cererea ofertelor de prețuri
- CTIF** – Centrul pentru Tehnologii Informaționale în Finanțe
- HP** – Hotărâre a Parlamentului
- HG** – Hotărârea Guvernului
- IMSP** – Instituție Medico-Sanitară Publică
- MEI** – Ministerul Economiei și Infrastructurii
- MO** – Monitorul Oficial
- NFP** – Negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare
- OMC** – Organizația Mondială a Comerțului
- SUA** – Statele Unite ale Americii
- UE** – Uniunea Europeană

Sumar executiv

Raportul de monitorizare a Planului Sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul achizițiilor publice (în continuare Plan sectorial) prezintă progresul privind implementarea acțiunilor prevăzute în Plan pentru **perioada anului 2019** prin aplicarea unei metodologii de monitorizare care cuprinde, atât indicatori cantitativi, cât și indicatori calitativi. Indicatorii cantitativi vor include aprecierea privind respectarea termenelor de realizare a acțiunilor și evaluarea gradului de realizare a acțiunii. Indicatorii calitativi țin de măsurarea percepției asupra schimbărilor produse ca urmare a implementării acțiunilor prevăzute în Plan. Autorii raportului au evaluat progresul privind implementarea celor 10 de acțiuni prevăzute pentru anul 2019.

În baza constatărilor făcute și deficiențelor identificate, autorii formulează recomandări și propuneri de politici pentru autoritățile responsabile. Propunerile vizează eliminarea curențelor și deficiențelor identificate în procesul de monitorizare, propuneri de acțiuni pentru reducerea riscurilor de corupție și fraudă, precum și îmbunătățirea calității politicilor anticorupție pe domeniul achizițiilor publice.

Ca urmare a aplicării instrumentului de chestionare, trebuie să remarcăm faptul că, **26,7% dintre reprezentanții societății civile susțin că nivelul lor de încredere în transparența, integritatea și eficiența sistemului de achiziții publice este unul redus, în timp ce 66,7% au un nivel de încredere mediu.** În ceea ce privește percepția privind **integritatea sistemului de achiziții publice**, rezultatele chestionării arată că **mai mult de jumătate – 53,4% dintre respondenți consideră că aceasta se află la un nivel scăzut și extrem de scăzut (6,7%).** În același timp, **46,7% apreciază integritatea cu calificativul mediu.**

Cu referire la **evoluția transparenței și accesului la informație privind achizițiile publice în anul 2019**, rezultatele chestionării arată că, absolut toți respondenții din partea societății civile consideră că aceasta a crescut. Astfel, părerile sunt împărțite, mai mult de jumătate din respondenți (**53,3%**) susțin că **transparența a crescut semnificativ**, în timp ce alți **46,7% - transparența a crescut, dar nesemnificativ.** Pe de altă parte, **75,0% dintre autoritățile contractante susțin că transparența a crescut semnificativ, iar alți 10% consideră că a crescut, dar nesemnificativ.** La fel, 5% dintre autoritățile participante la sondaj susțin că nu au avut loc schimbări în anul 2019.

Rezultatele monitorizării privind gradul de realizare a acțiunilor prevăzute pentru anul 2019 atestă că **jumătate din acțiuni sunt nerealizate (50%) și doar 10% din acțiuni (o singură acțiune) au fost realizate.** În același timp, **40% din acțiuni (4 acțiuni) au fost realizate parțial.** În comparație cu rezultatele monitorizării progresului pentru anul 2018, conform raportului IDIS „Viitorul” publicat în septembrie 2019¹, constatăm un regres. Astfel, avem **o descreștere de 5 ori a numărului acțiunilor realizate și o creștere de 2 ori a acțiunilor nerealizate.**

1 http://viitorul.org/files/library/Raport%20de%20monitorizare%20Plan%20Anticoruptie_Cor.pdf

În ceea ce privește **evaluarea calitativă prin prisma impactului produs** de acțiunile realizate/partial realizate, rezultatele pentru anul 2019 arată că **nici o acțiune nu a avut un impact major, 3 acțiuni au avut un impact mediu (30%). O acțiune a avut un impact redus (10%), iar în cazul a 60% dintre acțiuni (6 acțiuni) se atestă o lipsă de impact.**

În baza datelor sintetizate și prezentate în tabelul de mai jos, constatăm că **progresul privind implementarea Planului sectorial anticorupție în domeniul achizițiilor publice pentru anul 2019 este unul moderat.**

Fig. 1. Progresul privind gradul de realizare

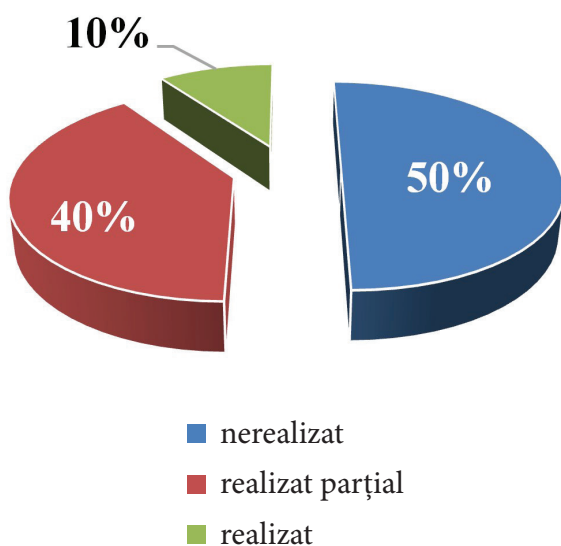
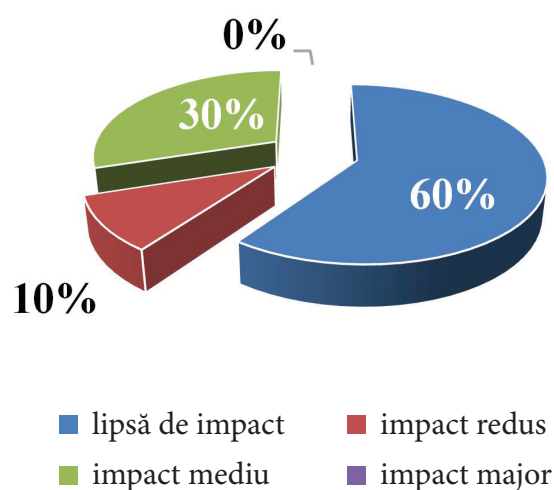


Fig. 2. Impactul produs de acțiunile din Plan



Anul 2019 a fost unul modest la capitolul dezvoltarea achizițiilor publice, totuși vom menționa unele realizări. Acestea se referă la: organizarea unor instruirii de către AAP și pentru operatorii economici, inițierea elaborării unui proiect de Regulament pentru desfășurarea de către întreprinderile de stat a procedurilor de achiziții publice; sporirea transparenței achizițiilor publice datorită introducerii achizițiilor electronice; inițierea unor discuții publice privind necesitatea și oportunitatea centralizării achizițiilor publice (pe anumite domenii/regiuni).

În procesul de monitorizare s-au remarcat o **serie de carențe și deficiențe în realizarea acțiunilor și obținerea rezultatelor scontate.** Principalele carențe țin de:

- lipsa unor acțiuni în sensul dezvoltării achizițiilor centralizate;
- un sistem electronic de achiziție care nu asigură un proces de achiziție integral prin metode electronice (lipsa transparenței la etapa de executare a contractelor, etc.);
- sistem electronic cu instrumente de căutare deficiente și dificil de utilizat;
- lipsa instrumentelor de generare a rapoartelor și instrumentelor de evaluare a riscurilor de corupție integrate în sistemul electronic;

- lipsa unor campanii de informare a agenților economici despre neadmiterea practicilor anti-concurențiale în cadrul achizițiilor publice;
- lipsa unor pârghii de intervenție ale instituțiilor în cazul unor achiziții frauduloase, inclusiv excluderea competenței AAP de aplicare a sancțiunilor administrative pentru ilegalitățile admise în procesul de achiziție de către responsabilii din cadrul autorităților.

Ca urmare a deficiențelor identificate sunt formulate **o serie de propuneri**, principalele fiind:

- ❖ Aprobarea de către Guvern în mod prioritar a actelor normative precum Regulamentul-tip pentru desfășurarea de către întreprinderile de stat și societățile cu capital integral sau majoritar de stat a procedurilor de achiziții;
- ❖ Elaborarea și adoptarea actelor normative necesare reglementării centralizării achizițiilor publice (pilotarea pe 1-2 domenii sau regiuni) în urma evaluării beneficiilor centralizării în diferite domenii de achiziție și a nivelului de concentrare.
- ❖ Dezvoltarea sistemului electronic de achiziții astfel încât să fie asigurată desfășurarea ciclului integral al unei achiziții publice în mod electronic și asigurarea transparenței la toate etapele procesului de achiziție, în special la etapa executării contractului. La fel, trebuie dezvoltate funcționalități tehnice care să permită atât autorităților de profil, cât și publicului, generarea rapoartelor în baza criteriilor prestabilite și accesul tuturor actorilor în sistem; dezvoltarea instrumentelor de căutare intuitive și simplu de aplicat precum și integrarea instrumentului de evaluare a riscurilor de corupție.
- ❖ Desfășurarea unor campanii de informare pentru sectorul privat privind oportunitățile de participare la procedurile de achiziții publice și neadmiterea practicilor anticoncurențiale.

De remarcat că, în mare parte, autoritățile de la care am solicitat întrevederi sau informații au demonstrat deschidere și receptivitate. La fel, constatăm o participare activă a autorităților contractante, societății civile și a sectorului privat în aplicarea instrumentului de chestionare, fiind activi în expunerea asupra diverselor aspecte și curențe ale procesului de achiziție.

Cu toate acestea, trebuie să menționăm și o provocare în procesul de monitorizare și anume lipsa accesului la Raportul de monitorizare al autorității responsabile. Ministerul Finanțelor nu a publicat un astfel de raport, așa cum prevede HG Nr. 676 din 29.08.2017 *privind aprobarea mecanismului de elaborare și coordonare a planurilor sectoriale și locale de acțiuni anticorupție pentru anii 2018-2020*². Or, la pct. 6 din HG menționată este prevăzut că Planurile sectoriale și locale, precum și rapoartele privind implementarea acestora vor fi publicate pe paginile web ale autorităților responsabile (în cazul nostru, Ministerul Finanțelor) de implementarea planurilor sectoriale și locale de acțiuni anticorupție și Centrului Național Anticorupție. De menționat că CNA asigură publicarea periodică a rapoartelor de monitorizare și evaluare a Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție, care conține informații cu referire la progresul în implementarea planurilor sectoriale și locale.

² https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=100315&lang=ro

Introducere

Parlamentul Republicii Moldova a aprobat, prin HP Nr. 56 din 30 martie 2017, **Strategia națională de integritate și anticorupție pentru anii 2017 – 2020**³, care prevede inclusiv abordarea sectorială a corupției în sectoarele cele mai vulnerabile la riscurile de corupție conform percepției cetățenilor. Sectorul **achizițiilor publice** este unul dintre acestea.

În scopul implementării titlului V, capitolului 8 „Achiziții publice” din Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, în 2016, Guvernul a aprobat prin HG Nr. 1332 din 14.12.2016, **Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020**⁴ (în continuare Strategia). Strategia conține, printre altele, acțiuni de consolidare a integrității și eradicării corupției din sistemul de achiziții publice. Ulterior, în 2018, prin HG Nr. 370 din 21.04.2018, a fost aprobat **Planul sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul achizițiilor publice pentru anii 2018 – 2020**⁵ (în continuare Planul sectorial) care conține **6 priorități**, după cum urmează:

Prioritatea 1.	Revizuirea cadrului legal și regulator privind achizițiile publice, aducerea acestuia în concordanță cu directivele UE și bunele practici
Prioritatea 2.	Optimizarea procesului de achiziții, dezvoltarea capacităților autorităților contractante în efectuarea achizițiilor publice și prevenirea corupției în domeniu, consolidarea procedurilor de control intern în cadrul proceselor de achiziții publice
Prioritatea 3.	Asigurarea transparenței proceselor de achiziții publice
Prioritatea 4.	Consolidarea rolului mediului de afaceri și al societății civile în prevenirea corupției în achizițiile publice, eliminarea barierelor birocratice, prevenirea achizițiilor aranjate
Prioritatea 5.	Revizuirea funcțiilor și consolidarea capacităților organelor de supraveghere, control și soluționare a contestațiilor
Prioritatea 6.	Implementarea sistemului informațional de achiziții publice eficiente și eficace, cu integrarea instrumentelor și bunelor practici de identificare și prevenire a fraudei și corupției.

Procesul de monitorizare s-a desfășurat în baza unei metodologii de monitorizare compusă, atât din indicatori cantitativi, cât și indicatori calitativi. Fiecărei acțiuni i-au fost atribuite calificative privind: respectarea termenului prevăzut, gradul de realizare și impactul produs. Ca urmare a constatărilor, au fost formulate recomandări de politici pentru decidenții din sectorul achizițiilor publice. Recomandările vizează eliminarea deficiențelor, precum și acțiuni de consolidare a politicilor anticorupție în sectorul achizițiilor publice și reducerea riscurilor de fraudă și corupție.

3 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=99502&lang=ro

4 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=96808&lang=ro

5 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=103018&lang=ro

Metodologia de monitorizare

Monitorizarea gradului de implementare a Planului sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul achizițiilor publice în anul 2019 a fost realizată prin intermediul unei metodologii de monitorizare care are la bază atât indicatori de evaluare cantitativă prin prisma gradului de realizare, cât și indicatori de evaluare calitativă prin prisma schimbărilor produse.

I. Pentru a stabili **gradul de realizare** a acțiunilor, au fost utilizate următoarele calificative:

Calificativ	Semnificație
Acțiune realizată	acțiune realizată integral conform Planului, cu respectarea procedurii legale și principiilor de transparență și participare în procesul decizional
Acțiune parțial realizată	acțiunea a fost inițiată și se află în proces de realizare
Acțiune nerealizată	nu a fost inițiată nicio activitate în scopul realizării acțiunii

II. În scopul aprecierii **respectării termenelor stabilite pentru realizarea acțiunilor conform** Planul sectorial, au fost utilizate următoarele calificative:

Calificativ	Semnificație
Acțiune în desfășurare	Acțiunea a fost prevăzută a fi realizată permanent pe toată durata de implementare a Planului sectorial
Termen de realizare respectat	Acțiunea a fost implementată în termenul stabilit
Termen de realizare depășit	Acțiunea a fost implementată cu depășirea termenului stabilit

III. Aprecierea **impactului** acțiunilor realizate sau parțial realizate în baza evaluării percepției actorilor (autorități contractante, operatori economici și societatea civilă). În procesul de evaluare a impactului și schimbărilor produse ca urmare a acțiunilor realizate, a fost utilizată o grilă cu patru calificative după cum urmează:

Calificativ	Semnificație
lipsă de impact (0)	se constată o lipsă de impact asupra îndeplinirii obiectivelor Planului sectorial și, prin urmare, asupra îmbunătățirii integrității sistemului de achiziții publice, în lipsa unor acțiuni și/sau politici din partea autorităților responsabile
Impact redus (1)	se constată un impact redus și schimbări ne semnificative în sistemul achizițiilor publice ca urmare a acțiunii realizate sau parțial realizate de către autoritățile responsabile
Impact mediu (2)	se constată un impact pozitiv mediu și anumite schimbări cu efecte asupra realizării priorităților prevăzute în Planul sectorial, dar care nu au produs schimbări semnificative în domeniul integrității și prevenirii corupției din sistemul de achiziții publice
Impact major (3)	se constată un impact major și schimbări pozitive semnificative care au susținut realizarea priorităților prevăzute în Planul sectorial și care au produs schimbări importante în sistemul de achiziții publice, contribuind la consolidarea integrității și prevenirea corupției din sistemul achizițiilor publice.

IV. Instrumente aplicate

În procesul de monitorizare au fost aplicate o serie de instrumente, inclusiv:

- **Analiza cadrului legal primar și normativ-secundar**, precum și a directivelor europene în materie de achiziții publice;
- **Interviarea autorităților responsabile** de implementarea acțiunilor din plan în perioada de referință (anul 2019). Astfel, autorii raportului au realizat 5 interviuri aprofundate în baza unui chestionar elaborat pentru fiecare instituție conform responsabilităților stabilite în Planul sectorial:
 1. **Agencia Achiziții Publice** – interviul a avut loc pe data de 22 noiembrie 2019;
 2. **Agencia Națională pentru Soluționarea Contestațiilor** - interviul a avut loc pe data de 3 decembrie 2019;
 3. **Consiliul Concurenței** – interviul a avut loc pe data de 13 decembrie 2019;
 4. **Centrul Național Anticorupție** – interviul a avut loc pe data de 16 decembrie 2019;
 5. **Ministerul Finanțelor** – interviul a avut loc pe data de 26 decembrie 2019

Trebuie să menționăm faptul că au fost transmise 7 solicitări de interviuri cu autoritățile responsabile conform Planului sectorial. Însă, Ministerul Economiei și Infrastructurii nu ne-a răspuns la solicitare, iar Agenția Proprietății Publice a refuzat întrevăderea print-o scrisoare oficială în care menționează că „*acțiunile anticorupție stabilite în Planul sectorial exced atribuțiile și competențele funcționale ale Agenției*”.

- **Chestionarea actorilor** din procesul de achiziție publică – autoritățile contractante, operatorii economici și societatea civilă/cetățeni prin distribuirea unui chestionar adaptat pentru fiecare categorie de actor. Respectiv, am recepționat în total **87 chestionare**:
 - 1. autorități contractante** (autorităților publice centrale, ministere, autorităților publice locale de nivelul I (primării) și nivelul II (Consilii raionale), Direcții instituții medico-sanitare publice și spitale, instituții de învățământ, agenții de dezvoltare regională) – 20 respondenți;
 - 2. operatori economici** (companii din diferite sectoare de activitate care sunt activi pe piața achizițiilor publice de bunuri, servicii și/sau lucrări) – 52 respondenți;
 - 3. societatea civilă/cetățenii** (instituții media, ONG-uri, activiști civici, cetățeni) – 15 respondenți;
- Aplicarea instrumentului „petiționarul misterios” – au fost elaborate și transmise 4 cereri de acces la informație către următoarele instituții: Agenția Achiziții Publice, Consiliul Concurenței, Agenția Proprietății Publice și Ministerul Economiei și Infrastructurii. Drept urmare, am primit 3 răspunsuri la solicitările de acces la informație, de la AAP (respectarea termenului legal de 15 zile), Consiliul Concurenței (respectarea termenului legal de 15 zile), Agenția Proprietății Publice (termenul legal de 15 zile depășit). Ministerul Economiei și Infrastructurii nu a răspuns la solicitarea de acces la informație.
- **Analiza surselor de date deschise**, inclusiv registrele electronice, paginile web oficiale ale autorităților, inclusiv: www.mf.gov.md; www.tender.gov.md; www.app.gov.md; www.ansc.md; www.mtender.gov.md; www.cna.md; www.mei.gov.md; www.particip.gov.md;
- **Analiza rapoartelor de activitate/statistice ale autorităților publice** (responsabilii de acțiunile din Plan);
- **Alte informații, analize, studii, rapoarte** elaborate de experți independenți, societatea civilă sau comunitatea internațională.

Progresul privind implementarea Planului sectorial

Prioritatea 1

Revizuirea cadrului legal și regulator privind achizițiile publice, aducerea acestuia în concordanță cu directivele UE și bunele practici.

Rezultatele scontate:

- **elaborarea** regulilor comprehensive de efectuare a achizițiilor pentru sectorul utilităților, întreprinderile prestatoare de servicii publice și alte întreprinderi cu capital public;
- **asigurarea** transparenței, competitivității, cost-eficienței și corespunderii necesităților reale în procesul de achiziții;
- **reducerea** costurilor corupției, sporirea calității serviciilor, revizuirea tarifelor/prețurilor;
- **majorarea** încasărilor dividendelor în bugetul public național;
- **elaborarea** și aprobarea cadrului legal și normativ în urma examinării experienței țărilor UE și a bunelor practici în domeniul externalizării serviciilor de organizare a procedurilor de achiziții publice.

Acțiunea 2. Elaborarea Regulamentului-tip pentru desfășurarea de către întreprinderile de stat a procedurilor de achiziții (semestrul II, 2019)

Indicator de progres planificat: Proiect de hotărâre elaborat și prezentat Guvernului

Acțiune	Calificativ privind:		
	Termenul de realizare	Gradul de realizare	Impactul
Elaborarea Regulamentului-tip pentru desfășurarea de către întreprinderile de stat a procedurilor de achiziții	Termen de realizare depășit	Acțiune parțial realizată	Lipsă de impact

Evaluarea progresului:

Conform Legii cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală (Nr. 246 din 22.11.2017)⁶, Regulamentul privind achiziționarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor la întreprinderea de stat se aprobă de Guvern. În acest context, la data de 19 martie 2019, MEI a elaborat un proiect de HG pentru aprobarea unui astfel de regulament⁷ care, însă, nu a ajuns la etapa de a fi prezentat Guvernului. Regulamentul propus stabilea principiile după care să se ghideze întreprinderile de stat în procesul de achiziție publică, precum și condițiile de organizare și desfășurare a achizițiilor, responsabilitățile grupului de lucru, regulile pentru elaborarea și publicarea invitațiilor de participare, pentru depunerea, deschiderea și examinarea a ofertelor, de atribuire și încheiere a contractului, etc.

Ulterior, la data de 27 martie 2019, MEI a remis repetat spre examinare și avizare proiectul Regulamentului privind achiziționarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor la întreprinderea de stat și societatea pe acțiuni cu capital integral sau majoritar de stat⁸. De această dată, proiectul a fost completat cu reglementări privind achizițiile desfășurate de societățile pe acțiuni cu capital integral sau majoritar de stat. Important de remarcat că, Regulamentul prevede că, în cazul achizițiilor efectuate din contul mijloacelor financiare alocate întreprinderilor din bugetul de stat, întreprinderile de stat și societățile pe acțiuni cu capital integral sau majoritar de stat urmau să aplice prevederile Legii 131/2015 privind achizițiile publice. În ceea ce privește desfășurarea achizițiilor în mod electronic, este la discreția întreprinderii, utilizarea sistemului electronic de achiziții (nu este prevăzută obligația, ci dreptul).

Adițional, menționăm că, prin răspunsul primit de la Agenția Proprietății Publice ca urmare a aplicării metodei „petiționarului misterios”, susține faptul că *procedura de achiziție se inițiază conform Planului de afaceri al întreprinderii de stat, aprobat de Consiliul de administrație, potrivit art. 8, alin (7) lit. a) care include și planul de achiziții. De asemenea, Consiliul de administrație aprobă achiziționarea de către întreprindere a bunurilor și a serviciilor a căror valoare de piață constituie peste 25% din valoarea activelor nete ale întreprinderii, conform ultimei situații financiare, sau depășesc 400.000 de lei, în temeiul art.8 alin, (7) lit. s) din aceeași Lege, urmare exprimării acordului a Consiliului de administrație*. La fel, se menționează că, întreprinderile de stat desfășoară procedurile de achiziție conform Regulamentului intern privind achizițiile bunurilor, lucrărilor și serviciilor, aprobat de Consiliul de administrație. În răspunsul Agenției Proprietății Publice, nu se menționează nimic despre Regulamentul privind achiziționarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor la întreprinderea de stat, care trebuia elaborat și aprobat de Guvern conform Legii cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală.

În concluzie, având în vedere că proiectul HG privind aprobarea Regulamentului privind achiziționarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor la întreprinderea de stat și societatea pe acțiuni cu capital integral sau majoritar de stat nu a fost prezentat și examinat în ședință de Guvern până la finele anului 2019, acțiunea este calificată drept **parțial realizată** și, cu **depășirea termenului de implementare**. Aprecierea impactului este irelevantă, având în vedere că regulamentul se află încă la etapa de proiect și abia urmează a fi examinat de Guvern.

6 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115474&lang=ro

7 <https://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=6236>

8 <https://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=6256>

Optimizarea procesului de achiziții, dezvoltarea capacităților autorităților contractante în efectuarea achizițiilor publice și prevenirea corupției în domeniu, consolidarea procedurilor de control intern în cadrul proceselor de achiziții publice.

Rezultatele scontate:

- **optimizarea** numărului procedurilor de achiziții efectuate (concentrarea achizițiilor de bunuri standardizate și complexe), cu delimitarea clară a drepturilor și responsabilităților autorităților contractante;
- **sporirea** eficienței procesului de efectuare a achizițiilor publice, reducerea riscurilor de fraudă;
- **instruirea** autorităților contractante (membrilor grupurilor de lucru și personalului cu atribuții de achiziții) în efectuarea achizițiilor publice și prevenirea riscurilor de corupție, în baza unui curriculum elaborat în urma evaluării necesităților;
- **îmbunătățirea** managementului contractelor neperformante: reducerea cotei procentuale a acordurilor de majorare, extindere, creșterea cotei procentuale a operatorilor economici neperformanți sancționați (penalități conform contractului, înscrierea în Lista de interdicție a operatorilor economici);
- **asigurarea** funcționalității unităților de audit intern și instruirea acestora în evaluarea procesului de achiziții publice;
- **determinarea** expresă a bunurilor, lucrărilor și serviciilor care urmează a fi achiziționate centralizat, elaborarea cadrului normativ cu stabilirea rolurilor și responsabilităților autorităților contractante

Acțiunea 6. Organizarea instruirii reprezentanților autorităților contractante și unităților de audit intern în domeniul achizițiilor publice (în special în planificarea achizițiilor, managementul contractelor) (pe parcursul anului)

Indicator de progres planificat: *Cel puțin 500 de persoane instruite*

Acțiune	Calificativ privind:		
	Termenul de realizare	Gradul de realizare	Impactul
Organizarea instruirii reprezentanților autorităților contractante și unităților de audit intern în domeniul achizițiilor publice (în special în planificarea achizițiilor, managementul contractelor)	Acțiune în desfășurare	Acțiune parțial realizată	Impact mediu

Evaluarea progresului:

Cu referire la instruirile pentru reprezentanții autorităților contractante, conform celui mai recent Raport de activitate al AAP (trim. I-III 2019)⁹, în perioada 1 ianuarie – 30 septembrie 2019 au fost desfășurate 36 de seminare pentru autoritățile contractante la care au participat în total 1033 de persoane:

1. *Sistemul de achiziții publice în Republica Moldova* – 14 seminare organizate la sediul AAP și 14 seminare pentru autoritățile contractante din 14 raioane (nr. total de beneficiari – 827 persoane);
2. *Procesul de achiziții publice în Republica Moldova* – 1 seminar cu reprezentanții Serviciului Vamal (8 persoane);
3. *Achiziții publice de lucrări – experiența Băncii Mondiale* – 1 atelier de lucru cu reprezentanți ai autorităților contractante (40 persoane);
4. *Campanie de informare „Asigurarea securității alimentare în instituțiile de învățământ”* – 4 seminare pentru autoritățile contractante (158 persoane).

Ulterior, în perioada ultimului trimestru al anului 2019, conform paginii web¹⁰, AAP a mai anunțat desfășurarea a 3 seminare de instruire pentru autoritățile contractante privind „Sistemul de achiziții publice în Republica Moldova” (nu dispunem de date cu privire la numărul participanților).

Conform paginii web a Ministerului Finanțelor¹¹, cât și a discuțiilor din cadrul interviului cu reprezentanții Ministerului, în anul 2019, nu au fost organizate și desfășurate instruirii cu reprezentanții unităților de audit intern în domeniul achizițiilor publice (în special în planificarea achizițiilor, managementul contractelor). Mai mult, în Planul de activitate al Ministerului Finanțelor pentru anul 2019 nu au fost planificate astfel de instruirii. De remarcat, că în 2018, conform Raportului de monitorizare a Planului sectorial pentru anul 2018¹², au avut loc 3 instruirii pe subiectul achizițiilor publice și managementului riscurilor de corupție pentru 78 de auditorii interni din sectorul public.

Conform rezultatelor chestionării în rândul autorităților contractante, majoritatea respondenților (89,5%) menționează că au participat, pe parcursul anului 2019, la cel puțin o instruire pe domeniul achizițiilor publice. Instruirile la care au participat au fost organizate de către următoarele autorități/ organizații: AAP (63,2% din respondenți), ANSC, ANSA; CTIF, Ministerul Finanțelor, BERD; IDIS „Viitorul”, Academia de Administrare Publică, platformele electronice de achiziții e-licitație și achizitii.md, Camera de Comerț și Industrie Soroca. De reținut că, 10,5% dintre respondenți au menționat că nu au participat la nicio instruire pe parcursul anului 2019.

Cu referire la aprecierea impactului instruirilor desfășurate, rezultatele chestionării autorităților contractante arată că, mai mult de jumătate (52,6%) susțin că **impactul este unul mediu**. Alți **31,6%**

9 <https://tender.gov.md/ro/content/raport-privind-activitatea-desf%C4%83%C5%9Furat%C4%83-%C3%AEn-perioada-trimestrelor-i-ii-%C8%99i-iii-ale-anului-2019> (Raportul privind activitatea AAP pentru anul 2019 nu este publicat)

10 <https://tender.gov.md/ro/press-releases>

11 <https://mf.gov.md/ro/ministerul-finan%C8%9Belor/activit%C4%83%C8%9Bile-ministerului>

12 http://viitorul.org/files/library/Raport%20de%20monitorizare%20Plan%20Anticoruptie_Cor.pdf

apreciază impactul activităților de instruire ca fiind unul **redus** și doar **10,5% au menționat că acestea au avut un impact înalt.**

În concluzie, deși numărul reprezentanților autorităților contractante instruiți în anul 2019 a depășit cifra planificată, totuși componenta de instruire pentru unitățile de audit intern nu a fost realizată. Așadar, acțiunea este **realizată parțial**, iar **impactul** produs îl apreciem ca fiind unul **mediu**.

Ațiunea 7. Elaborarea actelor normative care vor reglementa centralizarea achizițiilor publice în urma evaluării beneficiilor centralizării în diferite domenii de achiziție și a nivelului de concentrare (Semestrul II, 2019)

Indicator de progres planificat: *Proiecte elaborate și prezentate Guvernului*

Acțiune	Calificativ privind:		
	Termenul de realizare	Gradul de realizare	Impactul
Elaborarea actelor normative care vor reglementa centralizarea achizițiilor publice în urma evaluării beneficiilor centralizării în diferite domenii de achiziție și a nivelului de concentrare.	Termen de realizare depășit	Acțiune nerealizată	Lipsă de impact

Evaluarea progresului:

Actualmente, în Republica Moldova avem 2 domenii în care achizițiile publice se desfășoară centralizat: sectorul sănătății (medicamente și dispozitive medicale) și sectorul drumurilor:

1. Centrul pentru achiziții publice centralizate în sănătate (CAPCS) instituit prin HG nr. 1128 din 10.10.2016 cu privire la Centrul pentru achiziții publice centralizate în sănătate¹³, „în scopul îmbunătățirii activității și eficientizării managementului în domeniul planificării, achiziționării și distribuirii de către stat a medicamentelor”. Prin HG sus-menționată au fost aprobate 2 regulamente:

- Regulamentul de organizare și funcționare al Centrului pentru achiziții publice centralizate în sănătate;
- Regulamentul privind achiziționarea de medicamente, alte produse de uz medical, dispozitive medicale, transport specializat medical, servicii de mentenanță a dispozitivelor medicale și a sistemelor informaționale incluse în Registrul medical, servicii de tratare și eliminare a deșeurilor medicale pentru necesitățile sistemului de sănătate.

¹³ http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111606&lang=ro

În calitate de autoritate centrală de achiziții, CAPCS planifică și desfășoară procedurile de achiziții publice de medicamente, alte produse de uz medical și dispozitive medicale, atribuie contracte de achiziții publice. De asemenea, este responsabil de evaluarea și supravegherea executării contractelor de achiziții publice de medicamente, alte produse de uz medical și dispozitive medicale pentru necesitățile sistemului de sănătate din contul mijloacelor bugetului de stat, bugetelor unităților administrativ-teritoriale, mijloacelor financiare ale instituțiilor publice, mijloacelor fondurilor asigurărilor obligatorii de asistență medicală și al împrumuturilor externe raportate la datoriile de stat directe sau garantate.

Raportul de monitorizare privind executarea contractelor de achiziții publice pentru anul 2019 încă nu a fost publicat, ultimul disponibil fiind pentru semestrul I 2019. Însă, conform Raportului de activitate al CAPCS¹⁴, pentru asigurarea cu medicamente a IMSP-urilor, în anul 2019 au fost desfășurate 90 de proceduri de achiziții publice (51 COP-uri și 39 licitații deschise). De remarcat că, CAPCS a organizat și desfășurat în anul 2019 achiziții publice centralizate de medicamente și produse de uz medical pentru 377 de instituții medicale din țară. În scopul procurării dispozitivelor medicale pentru IMSP-uri, în anul 2019, CAPCS a desfășurat 47 de proceduri de achiziții publice (21 achiziții – dispozitive medicale, 10 achiziții – Programele naționale 2018-2019 și 16 achiziții – dispozitive medicale specifice).

În rezultatul procedurilor de achiziții desfășurate, în perioada de referință au fost înregistrate 5499 de contracte de achiziție publică. Dintre acestea 4912 de contracte ca urmare a achizițiilor centralizate (3528 pentru medicamente și 1384 pentru dispozitive medicale), iar 587 contracte ca urmare a desfășurării achizițiilor publice cu scopul realizării Programelor Naționale/Speciale. De asemenea, au fost înregistrate 534 de acorduri adiționale. În ceea ce privește gradul de executare a contractelor, CAPCS raportează pentru anul 2019, reținerea penalităților (inclusiv a garanțiilor pentru oferte și garanțiilor de bună execuție) în valoare totală de 220 680.40 lei.

2. Î.S. Administrația de stat a drumurilor (ASD), care activează în baza legii nr. 146 din 16.06.1994 cu privire la întreprinderea de stat¹⁵, care este o întreprindere de stat fondată de Ministerul Economiei și Infrastructurii (MEI). ASD este responsabilă de administrarea eficientă a resurselor financiare alocate din Fondul rutier și surse externe pentru reabilitarea, dezvoltarea, modernizarea și întreținerea rețelei de drumuri publice naționale a Republicii Moldova. Astfel, ASD este abilitată de către MEI să asigure desfășurarea procesului de achiziții publice necesare pentru dezvoltarea drumurilor conform necesităților APL-urilor de nivelul I (primărie) și cele de nivelul II (Consilii raionale).

Cele mai recente date privind achizițiile desfășurate de ASD se regăsesc în Raportul privind monitorizarea contractelor de achiziție pentru trimestrul III al anului 2019 (care include contractele atribuite dar și aflate în perioada de executare), disponibil pe pagina web a întreprinderii¹⁶. Conform acestuia, în perioada 23.05.2019 – 29.11.2019, ASD raportează 66 de contracte de achiziții, dintre

14 <http://capcs.md/rapoarte/>

15 http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111931&lang=ro

16 <https://www.asd.md/page/monitorizare-contracte>

care 1 contract reziliat (nu este indicat motivul), 10 contracte finalizate și, respectiv, 55 de contracte la etapa de executare. Conform aceluiași raport, valoarea totală a contractelor achiziții publice aflate la etapa de executare sau finalizate în perioada respectivă constituie circa 718, 5 milioane lei. Pe de altă parte, conform paginii web a AAP¹⁷, în perioada anului 2019, ASD a desfășurat 116 proceduri de achiziție publică, dintre care aproape jumătate (54 de proceduri sau 46,6%) au fost anulate (17 – din lipsa de oferte/concurență, iar 27 de către autoritatea contractantă). Așadar, în anul 2019, ASD a atribuit 62 de contracte de achiziții publice și 12 acorduri adiționale. În 8 cazuri a fost micșorată valoarea contractului, în 2 cazuri – a fost majorată valoarea contractului și în alte 2 cazuri a fost prelungit termenul contractului).

De remarcat că, în perioada 29-31 octombrie 2019, AAP a desfășurat un atelier de lucru **„Practici moderne de eficientizare a achizițiilor publice: centralizarea achizițiilor și certificarea specialiștilor”**¹⁸. În cadrul evenimentului, au fost abordat subiectul centralizării achizițiilor publice, beneficiile și oportunitatea centralizării achizițiilor publice în Republica Moldova, dar și unele practici internaționale (eg. SUA). AAP și-a prezentat viziunea privind centralizarea achizițiilor publice în Republica Moldova, iar autoritățile contractante și reprezentanții societății civile s-au expus asupra beneficiilor, riscurilor și oportunităților. În cele din urmă, au fost formulate o serie de recomandări și soluții concrete, care ar contribui la dezvoltarea și îmbunătățirea sistemului de achizițiilor publice.

Conform AAP, Legea privind achizițiile publice prevede posibilitatea asocierii mai multor autorități contractante în scopul de a efectua proceduri de achiziții publice comune.¹⁹ Astfel, autoritățile contractante au dreptul să decidă individual să se asocieze între ele la nivel raional/regiune pentru achiziția centralizată. Ministerul Finanțelor și AAP recomandă autorităților contractante să se asocieze cu scopul diminuării erorilor admise în organizarea procedurilor de achiziții publice și pentru a spori eficiența acestora²⁰. În acest scop, AAP pune la dispoziția autorităților un Model de acord de asociere, disponibil pe pagina web²¹.

În Republica Moldova, există o practică la nivel local de desfășurare în comun/centralizat a achizițiilor publice în baza acordului de asociere (municipiul Bălți). Astfel, în cadrul Primăriei mun. Bălți a fost creat Serviciul Achiziții Publice care procură anumite bunuri, servicii și lucrări centralizat (produse alimentare; legume, fructe, ouă; servicii de alimentație gratuită, etc.). Serviciul Achiziții Publice desfășoară achiziții conform acordului de asociere pentru necesitățile Primăriei mun. Bălți; Direcției Învățământ, Tineret și Sport; Direcția Generală Asistență Socială și Protecția Familiei; Direcția Cultură și Direcția Generală Financiar - Economică. Aceștia susțin că, experiența de desfășurare a achizițiilor în mod centralizat de mai mulți ani a demonstrat că *„în domeniul produselor alimentare e mai eficient, cantitățile devin mai mari, iar operatorii economici pot livra”* (conform rezultatelor chestionării autorităților contractante).

17 <https://tender.gov.md/ro/contracte-atribuite>

18 <https://tender.gov.md/ro/content/practici-moderne-de-eficientizare-achizi%C8%9Biilor-publice-centralizarea-achizi%C8%9Bilor-%C8%99i>

19 art. 12 alin. (3) al Legii nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice, care prevede că, autoritate contractantă este și o asociație de autorități contractante, membrii căreia desemnează din rândul lor, prin act juridic civil, o persoană juridică care îi reprezintă, în calitate de achizitor unic, în raporturile cu orice operator economic.

20 <https://tender.gov.md/ro/content/comunicat-privind-asocierea-autorit%C4%83%C8%9Bilor-contractante>

21 <https://tender.gov.md/ro/content/acord-de-asociere>

Rezultatele aplicării instrumentului de chestionare a autorităților contractante (20 respondenți) arată că **82,4% dintre respondenți susțin că centralizarea achizițiilor publice în anumite domenii ar fi oportună**, în timp ce doar 11,8% susțin că nu ar fi oportună (restul nu s-au expus). Cu referire la domeniile în care centralizarea ar fi oportună și ar contribui la eficientizarea procesului de achiziție, reprezentanții autorităților contractante participanți la chestionare menționează: **achizițiile de produse alimentare, achizițiile în sectorul IT, achizițiilor de lucrări din fondul rutier, achizițiile în sectorul sănătății, achiziții de lucrări pentru reparații capitale**. Unii respondenți susțin că **ar fi potrivit pentru toate domeniile pentru a evita interpretarea greșită a legislației și reducerii greșelilor în procesul de achiziție**. Iar alții consideră că centralizarea ar fi **oportună în cazul unor achiziții cu impact regional, unde sunt mai mulți beneficiari**.

În concluzie, constatăm că, în perioada anului 2019, nu a fost elaborat/adoptat nici un proiect care ar reglementa centralizarea achizițiilor publice pe anumite domenii/regiuni, etc. Așadar, indicatorul de progres stabilit în Planul sectorial nu a fost atins, iar acțiunea este calificată ca fiind **nerealizată** și, implicit, **cu lipsă de impact**. De menționat că, în cadrul interviului, reprezentanții Ministerului Finanțelor au comunicat despre faptul că această acțiune va fi una prioritară pentru anul 2020. Dacă se va întâmpla acest lucru sau nu, urmează să monitorizăm.

Prioritatea 3

Asigurarea transparenței proceselor de achiziții publice

Rezultatele scontate:

- **revizuirea** portalului unic cu informații privind achizițiile publice, asigurarea accesului gratuit la informații;
- **asigurarea** accesului la informații de interes public privind procesul de achiziții pentru toți actorii interesați și familiarizarea cu privire la modul de obținere a acestora;
- **asigurarea** posibilității de înregistrare a societății civile pentru participare la ședințele grupului de lucru, prin mijloace electronice;
- **asigurarea** accesului la documentația de atribuire în format electronic și informația privind atribuirea contractelor de achiziții publice (inclusiv despre acordurile adiționale) pentru toate persoanele interesate²², în conformitate cu rigorile stabilite de legislație;
- **sporirea** interesului și nivelului de participare a societății civile la monitorizarea achizițiilor publice/în grupurile de lucru pentru achiziții;
- **asigurarea** unui mecanism transparent pentru procesul de monitorizare a executării contractelor de achiziții publice.

22 Cu excepția datelor cu acces limitat în conformitate cu cadrul legal.

Acțiunea 8. Dezvoltarea sistemului electronic de achiziții publice, care va include instrumente de căutare și generare de rapoarte în baza criteriilor prestabilite (semestrul I, 2019)

Indicator de progres planificat: *sistem electronic de achiziții publice funcțional*

Acțiune	Calificativ privind:		
	Termenul de realizare	Gradul de realizare	Impactul
Dezvoltarea sistemului electronic de achiziții publice, care va include instrumente de căutare și generare de rapoarte în baza criteriilor prestabilite; asigurarea accesului tuturor actorilor la sistem	Termen de realizare depășit	Acțiune parțial realizată	Impact mediu

Evaluarea progresului:

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

Conceptul menționat mai sus prevede că 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. Conceptul tehnic prevede automatizarea de către sistemul „MTender” a proceselor de desfășurare a procedurilor de achiziții publice, inclusiv a proceselor pre-procedură (planificare), cât și a celor post-procedură (monitorizare), dar și oferirea, prin intermediul acestui sistem, a instrumentelor avansate de analiză a datelor.

Conform Conceptului tehnic al sistemului MTender aprobat prin HG nr. 705 din 11.07.2018, „Cu privire la aprobarea Conceptului tehnic al Sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” (MTender)²³, **una dintre funcțiile de bază ale sistemului este generarea documentelor și rapoartelor organizatorice** legate de procesul de desfășurare a procedurilor de achiziții publice. Totodată, Conceptul prevede asigurarea supravegherii, controlului și transparenței în domeniul achizițiilor publice prin oferirea instrumentelor de **generare de rapoarte statistice, statice și configurabile, analize de prețuri etc.**, având ca bază seturi de proceduri de achiziții publice.

Conceptul mai prevedea ca în sistemul MTender să fie dezvoltate 2 instrumente de generare a rapoartelor în baza criteriilor prestabilite:

23 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113731&lang=ro

- 1. Instrumentul observatorului** – un instrument web destinat să asigure accesul cu eforturi minime la informația statistică de bază privind procedurile de achiziții publice. Instrumentul observatorului poate oferi **o serie de rapoarte prestabilite cu privire la achizițiile publice și accesarea rapidă a informației la zi**. Acest instrument ar trebui să includă cel puțin rapoarte pentru indicatorii de performanță, rapoarte privind implementarea planurilor de achiziție publică, rapoarte referitoare la implementarea Acordului privind achizițiile publice al OMC și Acordului de Asociere cu UE, o secțiune cu informația despre contestații și decizii, precum și o secțiune cu informația privind achizițiile centralizate. Cu regret, constatăm că în sistemul **MTender nu a fost dezvoltat și integrat un asemenea instrument**.
- 2. Instrumentul investigatorului** care ar permite obținerea informației detaliate pentru fiecare procedură de achiziție publică în parte **generând rapoarte definite de utilizator** (destinat utilizatorilor specializați, inclusiv organelor de control, care au rolul de supraveghetori). Acest instrument urma a fi realizat în baza unei soluții de *business intelligence (BI)* conținând un mecanism de detectare automată a comportamentelor ce prezintă semne de acțiuni anticoncurențiale, bazat pe o analiză sistematică a ofertelor în cadrul procedurilor de achiziții publice, care prezintă indicii de trucare a ofertelor. Și, în acest caz, constatăm **lipsa unui astfel de instrument în sistemul electronic MTender**.

Cu referire la **dezvoltarea instrumentelor de căutare**, actualmente, platforma MTender are integrate 3 filtre de bază: *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, utilizarea acestor filtre nu este una intuitivă, fiind dificilă în aplicarea în practică. De asemenea, nu există un filtru destinat „operatorilor economici” pentru a face posibilă identificarea contractelor atribuite unui anumit operator economic. O altă deficiență tehnică care face procesul de căutare dificil ține de faptul că, la o căutare (achizițiile într-o perioadă anumită, ale unei autorități contractante, etc.), rezultatele sunt afișate pe mai multe pagini și sistemul automat te redirecționează la prima pagină de la o procedură pe care o vizualizezi pe o oricare dintre paginile apărute la aplicarea filtrelor de căutare. Iar, pentru un simplu utilizator, care nu este neapărat specialist în achiziții, este extrem de dificil să găsească o informație despre o achiziție a unei autorități, spre exemplu. Cu toate acestea, apreciem pozitiv contribuția platformelor electronice în asigurarea cu filtre și motoare de căutare intuitive și simplu de aplicat.

Constatăm că, până în prezent, sistemul MTender nu acoperă integral procesul de achiziție, lipsind etapa de management a contractului și nu permite desfășurarea tuturor tipurilor de proceduri de achiziție care sunt permise conform legii (ex. acordul-cadru, negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare - NFP). Mai multe autorități contractante care au participat la sondaj au subliniat că: „o mare problemă ține de procedurile de NFP. AAP solicită publicarea NFP pe platformă, însă în sistem nu este posibilă depunerea ofertelor, ci doar publicarea procedurii post-factum”.

Mai mult, contractele de achiziții publice se înregistrează încă pe hârtie la trezorerie, nefiind asigurată interoperabilitatea dintre sistemele electronice ale instituțiilor de stat. Autoritățile contractante se află în situația în care trebuie să asigure atât publicarea documentelor aferente procedurii de achiziție în sistem, cât și să transmită separat documentele către AAP, ceea ce a determinat creșterea poverii administrative.

O altă constatare cu privire la dezvoltarea sistemului electronic de achiziții se referă la o serie de neconcordanțe dintre funcționalitățile tehnice cu prevederile cadrului legal, situație în care autoritatea contractantă se vede obligată să încalce anumite prevederi ale legii. Carențele și neconcordanțele actuale din sistem și cadrul legal, cât și lipsa unor funcționalități tehnice care să asigure desfășurarea electronică a întregului proces de achiziție publică generează un șir de constrângeri atât pentru autoritățile contractante, cât și pentru operatorii economici. Mai multe detalii privind realizările și carențele în dezvoltarea sistemului MTender pot fi găsite în Analiza de politici elaborată de IDIS „Viitorul”.²⁴

În cadrul chestionării aplicate, a fost măsurată percepția operatorilor economici și a societății civile privind contribuția sistemului MTender la soluționarea problemelor din domeniul achizițiilor și reducerea riscurilor de fraudă și corupție. Rezultatele chestionării în rândul operatorilor economici arată că **39,2% dintre aceștia susțin că este o contribuție moderată**, iar alți **17,6% – în mare măsură**. În același timp, **9,8% apreciază contribuția ca fiind ne semnificativă**. O parte din respondenți (13,7%) nu s-au expus din motiv că nu cunosc.

Rezultatele chestionării în rândul reprezentanților societății civile sunt relativ similare, dacă nu chiar mai optimiste vizavi de contribuția sistemului MTender la reducerea corupției din achiziții. Prin urmare, **aproape jumătate dintre respondenți (46,7%) menționează o contribuție moderată, iar alți 26,7% – în mare măsură**. La fel, **13,3% susțin că sistemul a avut o contribuție ne semnificativă la reducerea fraudelor și corupției**. O parte dintre respondenți (6,7%) nu s-au expus din motiv că nu cunosc.

În ceea ce privește **dezvoltarea, inclusiv tehnică a sistemului electronic de achiziții publice**, chestionarea în rândul utilizatorilor principali ai sistemului – autoritățile contractante – arată că **jumătate dintre autoritățile chestionate (50,0%) apreciază impactul dezvoltării, inclusiv tehnice, a sistemului electronic ca fiind unul mediu**. În același timp, 30% au acordat un calificativ înalt impactului, în timp ce 15% susțin că impactul este unul redus. Ceilalți 5% au menționat o lipsă de impact.

În concluzie, acțiunea se consideră **parțial realizată**, având în vedere lipsa instrumentelor integrate în MTender care ar permite generarea rapoartelor/date statistice în conformitate cu necesitățile diferitor tipuri de utilizatori (autoritățile de reglementare, trezoreria, organul de soluționare a contestațiilor, organele de control, cetățeni, etc.), dar și celelalte carențe ale sistemului menționate mai sus.

Sistemul electronic de achiziții așa cum este dezvoltat actualmente a produs un **impact mediu**. Deși dezvoltarea sistemului MTender a generat evoluții pozitive la capitolul transparență în anul 2019, sistemul are încă o serie de carențe care generează constrângeri în utilizare. Până în acest moment sistemul nu dispune de instrumente de analiză a datelor, de generare a rapoartelor conform unor criterii prestabilite.

24 http://viitorul.org/files/library/RO_Analiza%20de%20politici.%20Constrangeri%20in%20utilizarea%20sistemului%20electronic%20de%20achizitii%20publice%20MTender.pdf

Acțiunea 9. Revizuirea informațiilor privind procesul de achiziții publice care urmează a fi făcute publice (semestrul I, 2019)

Indicator de progres planificat: *Cadrul legal și normativ revizuit*

Acțiune	Calificativ privind:		
	Termenul de realizare	Gradul de realizare	Impactul
Revizuirea informațiilor din procesul de achiziții publice care urmează a fi făcute publice	Termen de realizare depășit	Acțiune nerealizată	Lipsă de impact

Evaluarea progresului:

În anul 2019, Legea privind achizițiile publice (Nr. 131.2015) a fost amendată o singură dată (Legea Nr. 23 din 11 martie 2019²⁵) prin care CAPCS a fost exceptat de la obligația de a utiliza sistemul SIA „RSAP” și a mijloacelor electronice de comunicare pentru procedurile de achiziții publice de medicamente și dispozitive medicale până la data de 1 ianuarie 2021.

Privitor la cadrul normativ-secundar, pe parcursul anului 2019, a fost aprobată o singură HG Nr. 544 din 12.11.2019 cu privire la unele măsuri de organizare a procesului de achiziții în domeniul tehnologiei informației și comunicațiilor²⁶. Prin HG menționată a fost aprobată **Metodologia de coordonare a achizițiilor în domeniul tehnologiei informației și comunicațiilor**. Metodologia respectivă reglementează procedura unificată și transparentă de organizare a achizițiilor în domeniul tehnologiei informației și comunicațiilor pentru asigurarea oportunității investițiilor în domeniul tehnologiei informației și comunicațiilor, racordarea acestora la planurile strategice de dezvoltare ale Guvernului, monitorizarea respectării principiilor competitivității și consistenței achizițiilor, compatibilității și neutralității tehnologice, eficientizării și transparentizării achizițiilor.

De asemenea, cu referire la informațiile care obligatoriu trebuie să fie publice, în aceeași HG este prevăzut:

- Instituția publică „Agenția de Guvernare Electronică” va asigura avizarea propunerilor de bugetare a cheltuielilor pentru tehnologii informaționale și comunicații, prezentate în baza formularului standard, conform criteriilor incluse în **Lista de verificare**, aprobată prin ordinul comun al Instituției publice „Agenția de Guvernare Electronică”, Ministerului Finanțelor și Agenției Achiziții Publice, **care este publică**.

În HG sus-menționată este prevăzut ca, ministerele, alte APC-uri subordonate Guvernului, Cancelaria de Stat și structurile organizaționale din sfera lor de competență (autoritățile administrative

25 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113085&lang=ro

26 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=118946&lang=ro

din subordine, serviciile publice desconcentrate și cele aflate în subordine, precum și instituțiile publice și întreprinderile de stat în care ministerul, Cancelaria de Stat sau altă autoritate administrativă centrală are calitatea de fondator), autoritățile/instituțiile publice și organizațiile de stat autonome subordonate sau fondate de Guvern:

- vor coordona cu Instituția publică „Agenția de Guvernare Electronică” și vor aviza planurile generale de achiziții pentru tehnologii informaționale și comunicații și modificările operate la acestea, precum și vor asigura publicarea planurilor aprobate pe paginile lor oficiale;

Cu toate acestea, constatăm că unul dintre indicatorii de progres la prioritatea la care se atribuie acțiune și anume **„asigurarea accesului la documentația de atribuire în format electronic și informația privind atribuirea contractelor de achiziții publice (inclusiv despre acordurile adiționale) pentru toate persoanele interesate”** nu a fost atins. Mai mult, s-au discutat în public și alte informații cu privire la procesul de achiziție care actualmente nu sunt făcute publice în principal din cauza că nu este prevăzută expres această obligație. Ne referim la darea de seamă care deși, conform legii 131/2015, **este un document public**, autoritățile contractante nu o publică și cei interesați o pot solicita printr-o cerere de acces la informație la care autoritățile trebuie să răspundă în termenul legal de 15 zile.

De asemenea, informațiile cu privire la contractele atribuite și acordurile adiționale încheiate pe parcursul perioadei de implementare a contractelor sunt extrem de limitate. Această generează mari dificultăți în urmărirea procesului integral de achiziție și finalitatea acestuia cu toate costurile implicate și modificările. Nici sistemul electronic actual de achiziții nu conține informații cu privire la etapa de management a contractului de achiziție, inclusiv acesta. Unicele informații cu privire la contractele de achiziții sunt disponibile pe pagina web a AAP²⁷ și oferă informații foarte generale precum: data contractului, autoritatea contractantă și operatorul economic, obiectul achiziției și suma. Tot aici sunt publicate și acordurile adiționale la contractele de achiziții publice.

Așadar, modificări la cadrul legal primar și normativ-secundar cu scopul de a revizui informațiile din procesul de achiziție care urmează a fi făcute public (darea de seamă, contractele de achiziții publice, acordurile adiționale și alte informații la etapa de executare a contractului de achiziții precum și finalitatea acestuia) nu au fost înregistrate în anul 2019. Apreciem acțiunea cu calificativul **nerealizat** și, evident, **fără impact**.

27 <https://tender.gov.md/ro/contracte-atribuite>

Rezultatele scontate:

- **cunoașterea** de către mediul de afaceri a regulilor de bază, a drepturilor și a obligațiilor participanților la procesul de achiziții publice;
- **informarea** agenților economici privind procesul de contestare și modul de sesizare a organelor competente despre fraudele din domeniul achizițiilor publice;
- **informarea** participanților la procesul de achiziții privind răspunderea pentru actele de fraudă și corupție;
- **reducerea** listei documentelor solicitate la cele esențiale, substituirea documentelor cu declarații; înăsprirea sancțiunilor pentru prezentarea informațiilor false;
- **reducerea** numărului achizițiilor anulate și repetate, al contractelor modificate și extinse;
- **creșterea** numărului de participanți la procedurile de achiziții publice

Acțiunea 14. Organizarea campaniilor de informare a agenților economici despre oportunitățile de participare la procedurile de achiziții publice și neadmiterea practicilor anticoncurențiale în cadrul acestor proceduri (semestrul I, 2019)

Indicator de progres planificat: Informații publicate pe paginile web

Acțiune	Calificativ privind:		
	Termenul de realizare	Gradul de realizare	Impactul
Organizarea campaniilor de informare a agenților economici despre oportunitățile de participare la procedurile de achiziții publice și neadmiterea practicilor anticoncurențiale în cadrul acestor proceduri	Termen de realizare respectat	Acțiune realizată	Impact redus

Evaluarea progresului:

Pornind de la indicatorii de progres din Planul sectorial de a avea informații publicate pe paginile web, menționăm că AAP a publicat pe pagina sa web informații despre instruirile organizate nemijlocit pentru agenții economici reprezentând, de facto, elementele principale ale unor campanii de informare a acestora despre oportunitățile de participare la procedurile de achiziții publice.

În speță, în 2019, au fost publicate pe web 6 anunțuri²⁸ prin care se informau operatorii economici despre organizarea seminarelor de instruire. Majoritatea seminarelor aveau ca subiect *“Participarea operatorilor economici în cadrul procedurilor de achiziții publice”*, iar un seminar a fost tematic, desfășurat în cadrul unei campanii mai ample, fiind destinat operatorilor economici participanți în cadrul procedurilor de achiziții publice de produse alimentare pentru instituțiile de învățământ. Totodată, în Raportul AAP privind activitatea desfășurată în perioada trimestrelor I, II și III ale anului 2019²⁹ găsim informații despre instruirile desfășurate în perioada respectivă.

În ceea ce privește organizarea campaniilor de informare a agenților economici despre neadmiterea practicilor anticoncurențiale în cadrul procedurilor de achiziții publice, pe pagina web a Consiliului Concurenței au fost publicate informații referitor la 3 evenimente desfășurate în 2019³⁰, conexe cu subiectul dat, dar și răspunsul recepționat de la Consiliul Concurenței tot indică despre aceste 3 evenimente desfășurate în 2019.

Deși pe pagina web sunt anunțate 6 evenimente de instruire a operatorilor economici, în Raportul AAP sus-nominalizat sunt indicate doar 2 instruirii în anul 2019, la care au participat în total 51 de operatori economici (mențiune: în Raport nu sunt informații despre instruirea din decembrie). Plus la aceasta, dacă să reieșim din Planul de instruire pentru 2019³¹, AAP și-a planificat 4 instruirii pentru operatorii economici.

Desigur, trebuie să subliniem aici capacitățile reduse ale AAP pentru a realiza cu succes această responsabilitate, or, Direcția consultanță și instruirii din cadrul Agenției nu poate să organizeze cu forțe proprii întreg procesul de instruire al beneficiarilor.

În cadrul chestionării agenților economici, efectuate de către IDIS „Viitorul”, **18% din ei au răspuns că nu au participat la nici o instruire în anul 2019**, circa 11% au participat la instruirile organizate de către AAP, iar restul operatorilor economici au participat la instruirile organizate de alte autorități publice, platformele electronice în achiziții și organizațiile societății civile. În ce privește impactul instruirilor pe achiziții publice organizate de către autoritățile publice, calificativul acordat de companii este unul modest. Circa **50% din operatorii economici** chestionați consideră că aceste instruirii

28 Anunțuri web Agenția Achiziției Publice

<https://tender.gov.md/ro/content/seminar-de-instruire-pentru-operatorii-economici>

<https://tender.gov.md/ro/content/%C3%AEn-aten%C8%9Bia-operatorilor-economici>

<https://tender.gov.md/ro/content/%C3%AEn-aten%C8%9Bia-operatorilor-economici-0>

<https://tender.gov.md/ro/content/%C3%AEn-aten%C8%9Bia-operatorilor-economici-1>

<https://tender.gov.md/ro/content/%C3%AEn-aten%C8%9Bia-operatorilor-economici-2>

<https://tender.gov.md/ro/content/seminar-de-instruire-cu-genericul-%E2%80%9Dparticiparea-operatorilor-economici-%C3%AEn-cadrul>

29 Raportul Agenției Achiziției Publice trimestrul I, II și III 2019

https://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_aap_2019_tr03.pdf

30 Comunicate web Consiliul Concurenței,

<https://competition.md/libview.php?l=ro&idc=38&id=6517&t=/PresaNoutati/In-dialog-cu-Uniunea-Institutiilor-Medico-Sanitare-Private-din-Republica-Moldova>

<https://competition.md/libview.php?l=ro&idc=38&id=6556&t=/PresaNoutati/Consolidarea-dialogului-cu-reprezentantii-mediul-de-afaceri>

<https://competition.md/libview.php?l=ro&idc=38&id=6564&t=/PresaNoutati/Schimb-de-opinii-privind-aplicarea-legislatiei-concurențiale-cu-reprezentantii-AmCham>

31 Planul de instruire 2019, https://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/plan_de_instruire_anul_2019_modificat_0.pdf

au avut **un impact mediu**, iar **29% au menționat despre lipsa impactului și impactul redus** al acestor instruirii.

La întrebarea distinctă dacă businessul a luat parte la campanii de informare despre oportunitățile de participare la procedurile de achiziție publică și neadmiterea practicilor anticoncurențiale, **76% dintre respondenți** au menționat că **nu au participat la astfel de campanii de informare**. Plus la aceasta, percepția agenților economici despre impactul acestor campanii de informare este una neîncrezătoare. Astfel, în 35% din cazuri agenții economici chestionați au raportat un impact mediu și în 33% din cazuri au menționat despre lipsa impactului și impactul redus al acestor campanii de informare.

Referitor la evenimentele organizate de Consiliul Concurenței în 2019, acestea nu au avut un impact major asupra agenților economici în ce privește neadmiterea practicilor anticoncurențiale în cadrul achizițiilor publice. În primul rând, reieșind din comunicatele web, au fost niște ședințe și ateliere de lucru unde au avut loc mai multe schimburi de opinii. În rândul doi, în comunicate nu este menționat că în cadrul acestor evenimente s-a discutat nemijlocit despre neadmiterea practicilor anticoncurențiale în cadrul achizițiilor publice, fiind abordată în general tema concurenței. În rândul trei, potrivit informațiilor furnizate de către Consiliul Concurenței, la aceste evenimente au participat în total 34 de reprezentanți ai businessului, un număr nesemnificativ pentru astfel de campanii de informare.

Rezultatele chestionării agenților economici arată un tablou dezolant, ori **47% din respondenți au notat lipsa de impact și impact redus al campanii de informare a agenților economici** pentru neadmiterea practicilor anticoncurențiale în cadrul procedurilor de achiziții publice, la care se mai adaugă 31% care evaluează impactul ca fiind mediu. Mai grav este că **48% din operatorii economici consideră că, în anul 2019, a crescut numărul practicilor anticoncurențiale în achizițiile publice** și doar 14% consideră că s-a redus numărul acestor practici, în timp ce 38% nu au putut da o apreciere evoluției practicilor anticoncurențiale în achiziții. La aceeași întrebare au răspuns și reprezentanții organizațiilor societății civile și potrivit 48% din cei chestionați, au evoluat aceste practici, 13% consideră că s-a redus numărul lor, iar 40% nu cunosc, fie nu au observat o evoluție sau involuție a practicilor anticoncurențiale.

Trebuie să reiterăm că autoritățile publice naționale sunt responsabile de elaborarea și implementarea campaniilor de informare și programelor de instruire pentru operatorii economici, în special pentru întreprinderile mici, pentru a le consolida capacitățile, ai ajuta să intre pe piața achizițiilor publice, ai familiariza cu cerințele despre neadmiterea practicilor anticoncurențiale în cadrul achizițiilor publice. Acest fapt este necesar pentru asigurarea unei concurențe sănătoase pe piața achizițiilor publice, cu beneficii de durată pentru business, autorități publice și cetățeni.

Reieșind din cele expuse, constatăm că acțiunea sus-menționată este **realizată**, însă **impactul** este unul **redus**.

Rezultatele scontate:

- **elaborarea și aprobarea** cadrului normativ revizuit în vederea includerii controlului ex-ante; identificarea și contracararea cazurilor de angajare a banului public prin contracte de achiziții publice, care pot fi încheiate în urma unor proceduri viciate;
- **consolidarea** capacităților ANSC; asigurarea transparenței procesului de soluționare a contestațiilor, plasarea informațiilor privind contestațiile pe pagina web a instituției

Acțiunea 16. Identificarea unui mecanism de prevenire a încheierii contractelor de achiziții publice cu încălcarea legislației prin intermediul controlului ex-ante selectiv (Semestrul I, 2019)

Indicator de progres planificat: *Proiect de ordin elaborat și aprobat*

Acțiune	Calificativ privind:		
	Termenul de realizare	Gradul de realizare	Impactul
Identificarea unui mecanism de prevenire a încheierii contractelor de achiziții publice cu încălcarea legislației prin intermediul controlului ex-ante selectiv	Termen de realizare depășit	Acțiune nerealizată	Lipsă de impact

Evaluarea progresului:

Anterior, una dintre atribuțiile AAP viza analiza și aprobarea fiecărei proceduri de achiziție ce urma a fi inițiată (anunțurile, documentația de atribuire, etc.). Însă acel sistem de control ex-ante era unul ineficient, din cauza faptului că realmente, nu era posibil ca AAP să efectueze un control riguros și eficient a zeci de proceduri de achiziție zilnic cu resursele și capacitățile disponibile. Așadar, verificările aveau un caracter formal și generau uneori prelungirea procesului de achiziție, creând dificultăți pentru autoritățile contractante. Deși se impunea revizuirea acestui mecanism de control ex-ante și identificarea unei metode de verificare selectivă a procedurilor de achiziții publice, în aprilie 2017 a fost eliminat în totalitate controlul ex-ante.

Prin trecerea treptată la un control ex-ante selectiv, trebuie să înțelegem un control efectuat în baza unei analize de risc și într-un mod aleatoriu. Acest mecanism presupune definirea categoriilor

principale de riscuri, în baza unor factori de risc precum: dimensiunea și complexitatea procedurii de achiziții publice, tipurile de contracte, sectorul de activitate (infrastructură, medicină, IT, cercetare și dezvoltare, energie, etc.), capacitățile autorităților contractante, etc.

O atenție deosebită trebuie să fie acordată modificărilor esențiale ale contractelor și modificărilor care depășesc o anumită valoare prestabilită (exemplu: în % din valoarea inițială a contractelor), fie modificarea (substituirea) operatorului economic, fiind necesară efectuarea verificărilor până la aprobarea unor astfel de modificări de către autoritățile contractante. Rezultatele controlului ex-ante trebuie să fie obligatorii pentru autoritățile contractante, cu stoparea unor proceduri de achiziții cu nereguli, întreprinderea altor măsuri care se cuvin, dar și cu oferirea instrumentelor eficiente de soluționare a disputelor (mediere, contestații, judecată).

În speță, pentru edificarea unui astfel de sistem al controlului ex-ante este necesar de a avea o metodologie, cu proceduri și responsabilități, dar și revizuirea cadrului legal pentru a permite Agenției de Achiziții Publice efectuarea acestui control și eventual să aplice măsuri corective.

Notăm faptul că **circa 77% din autoritățile contractante care au participat la chestionare consideră necesar introducerea controlului ex-ante selectiv** în calitate de instrument eficient de prevenire a încălcării legislației în procesul de achiziție.

Pornind de la indicatorii de progres din Planul sectorial de a avea un proiect de ordin elaborat și aprobat, constatăm că **nu a fost realizată** acțiunea privind identificarea unui mecanism de prevenire a încheierii contractelor de achiziții publice cu încălcarea legislației prin intermediul controlului ex-ante selectiv. În contextul lipsei unor acțiuni și politici din partea autorității responsabile (Ministerul Finanțelor, AAP) referitor la controlul ex-ante selectiv, notăm **lipsa impactului** asupra îndeplinirii obiectivelor Planului sectorial.

Acțiunea 18. Revizuirea mecanismului de efectuare a controlului ex-post și a modului de aplicare a sancțiunilor administrative (semestrul I, 2019)

Indicatori de progres planificați: *Mecanism elaborat; număr de sancțiuni administrative aplicate*

Acțiune	Calificativ privind:		
	Termenul de realizare	Gradul de realizare	Impactul
Revizuirea mecanismului de efectuare a controlului ex-post și a modului de aplicare a sancțiunilor administrative	Termen de realizare depășit	Acțiune nerealizată	Lipsă de impact

Evaluarea progresului:

Începând cu 01 ianuarie 2017, în rezultatul modificărilor la Legea privind achizițiile publice nr.131/2015, AAP a fost abilitată cu competența de efectuare a controlului ex-post privind aplicarea de către autoritățile contractante a dispozițiilor legale și procedurale în domeniul achizițiilor publice. Prevederi mai detaliate despre organizarea controlului ex-post s-au regăsit în Regulamentul privind organizarea și funcționarea Agenției Achiziții Publice și efectivul-limită al acesteia, aprobat prin HG nr.134/2017³², precum și în Metodologia privind controlul ex-post, aprobată prin Ordinul Agenției Achiziții Publice nr.17/ 2017³³.

Planul sectorial prevede revizuirea mecanismului de efectuare a controlului ex-post, iar indicatorul de referință îl constituie nemijlocit mecanismul elaborat.

Începând cu 01 octombrie 2018, în rezultatul modificărilor ample la Legea achizițiilor publice³⁴, se exclude în lege orice referință la atribuția AAP de a efectua controlul ex-post. Astfel, actualmente, AAP nu mai deține atribuții și pârghii de intervenție asupra modului de desfășurare a procedurilor de achiziții publice. Aceasta mai are doar competența de monitorizare a conformității desfășurării procedurilor de achiziție publică și efectuarea analizei sistemului de achiziții publice. În cazul identificării abaterilor de la legislație și încălcarea principiilor achizițiilor publice, AAP întocmește rapoarte de monitorizare și informează autoritățile contractante referitor la constatările depistate și soluțiile de remediere. Rapoartele de monitorizare sunt cu titlu de recomandare, nefiind prevăzute instrumente legale de obligare și sancționare a autorităților contractante.

De asemenea, Planul sectorial prevede revizuirea modului de aplicare a sancțiunilor administrative, ca indicator de progres fiind catalogat numărul de sancțiuni administrative aplicate. De notat că, Codul contravențional nr.218/2008 prevede în art.327¹ mai multe contravenții administrative care țin de încălcarea regulilor de inițiere și desfășurare a procedurilor de achiziții publice. Dacă anterior aceste contravenții erau examinate de facto de către AAP, atunci după data de 12.01.2018, ca rezultat al modificărilor operate la Codul contravențional³⁵, a apărut un vid legislativ, deoarece nici o autoritate publică nu mai are competența de a examina contravențiile de la art.327¹ din Cod.

Deși competențele anterioare ale AAP de efectuare a controlului ex-post erau limitate, iar capacitățile erau reduse, acest instrument era unul important pentru contracararea ilegalităților în procesul de achiziții publice. Controlul ex-post permitea depistarea unui număr mai mare de încălcări și abateri de la legislație în comparație cu monitorizarea conformității desfășurării procedurilor de achiziție publică prin verificarea dărilor de seamă. Plus la aceasta, în rezultatul controlului ex-post puteau rezulta sancțiuni contravenționale (inclusiv sesizate alte instituții competente, înaintate acțiuni în judecată, formulate recomandări) fiind astfel responsabilizați reprezentanții autorităților contrac-

32 Hotărârea Guvernului nr.134/2017, http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119198&lang=ro

33 Ordinul Agenției Achiziții Publice nr.17/ 2017, http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=98700&lang=ro

34 Legea nr.169/2018 pentru modificarea Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice, http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105525&lang=ro

35 Legea nr.295/2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105657&lang=ro

tante. În situația în care AAP nu mai are competențe de efectuare a controlului ex-post, în prezent, nicio altă autoritate / instituție publică nu intervine pentru a stopa procedurile neconforme, mizând doar pe buna credință a autorităților contractante de a monitoriza executarea contractelor.

Însă, anume executarea contractelor rămâne o etapă ignorată adesea de către autoritățile contractante. În cadrul chestionării efectuate de către IDIS "Viitorul", activitatea de monitorizare a contractelor de achiziții publice a fost apreciată cu impact mediu de către 41% din operatorii economici și fără impact sau impact redus de către 29% din operatorii economici. În același timp, 60% din reprezentanții societății civile consideră că monitorizarea are un impact mediu, iar 7% califică monitorizarea cu impact redus.

Unul din indicatorii care arată preocuparea autorităților contractante de buna executare a contractelor de achiziții îl constituie măsurile întreprinse de autorități în caz de neîndeplinire a obligațiilor contractuale de către un operator economic. Rezultatele chestionării autorităților contractante indică că, 53% din ele nu au depus nici o reclamație în situațiile când contractele erau executate necorespunzător, 75% nu au aplicat nici o sancțiune (exemplu: penalitate), totodată, 90% din autoritățile contractante nu au solicitat Agenției Achiziții Publice includerea operatorilor economici în "Lista de interdicție".

În ceea ce privește competența AAP de monitorizare a conformității desfășurării procedurilor de achiziție publică, acest instrument și-a arătat ineficiența, fapt confirmat însăși de AAP, având doar caracter de recomandare pentru autoritățile contractante. În conformitate cu răspunsurile oferite de reprezentanții organizațiilor societății civile, în 67% de cazuri monitorizarea efectuată de către AAP a avut un impact redus sau nu a produs nici un impact, în 20% de situații impactul a fost unul mediu, iar 13% a avut un impact major. Pe de altă parte, rezultatele chestionării autorităților contractante arată că 45% dintre ele consideră că monitorizarea din partea AAP are un impact major. În speță, acesta ar fi un indicator care arată importanța și necesitatea unui instrument de supraveghere din partea unei instituții specializate precum este AAP, mai ales pentru autoritățile contractante de bună credință, care doresc să activeze într-un sistem de achiziții corect și eficient.

În ceea ce privește aplicarea sancțiunilor contravenționale, deși existau lacune referitor la acest mecanism, inclusiv blândețea sancțiunilor (amenzilor) pentru contravenienți, acest instrument nu trebuia exclus, ci lăsat și îmbunătățit pentru a putea fi aplicat împotriva reprezentanților autorităților contractante care comit ilegalități pasibile de răspundere contravențională.

Reieșind din cele menționate mai sus, constatăm că acțiunea respectivă **nu a fost realizată**, nefiind revizuit mecanismul de efectuare a controlului ex-post și modul de aplicare a sancțiunilor administrative. **Lipsa impactului** se datorează atât faptului nerealizării acțiunii conform indicatorilor din Plan, dar și faptului înrăutățirii situației în comparație cu ce a existat anterior.

Rezultatele scontate:

- **elaborarea** și implementarea unui sistem de achiziții electronice care va contribui la soluționarea problemelor din domeniu, va asigura transparența și va reduce riscurile de fraudă și corupție în proces;
- **asigurarea** sustenabilității noului sistem de achiziții electronice din punct de vedere funcțional și financiar, a securității datelor în procesul de selectare și a excluderii riscului de fraudare a achizițiilor;
- **efectuarea** procesului de selectare a ofertanților în mod transparent, făcând publice contractele de achiziții;
- **asigurarea** stabilității și accesibilității costurilor de administrare a sistemului electronic de achiziții publice pentru actorii-cheie;
- **integrarea** instrumentelor de identificare a riscurilor de corupție în sistemul electronic de achiziții publice;
- **efectuarea** instruirilor privind utilizarea sistemului electronic de achiziții publice pentru toți actorii-cheie;
- **asigurarea** funcționalității sistemului, utilizarea acestuia de către toate autoritățile contractante, generând un proces de achiziții transparent, competitiv, eficient și eficace.

Acțiunea 20. Integrarea instrumentului de evaluare a riscurilor de corupție în sistemul electronic de achiziții publice (semestrul I, 2019)

Indicator de progres planificat: *Instrument de evaluare a riscurilor de corupție integrat în sistemul MTender*

Acțiune	Calificativ privind:		
	Termenul de realizare	Gradul de realizare	Impactul
Integrarea instrumentului de evaluare a riscurilor de corupție în sistemul electronic de achiziții publice	Termen de realizare depășit	Acțiune nerealizată	Lipsă de impact

Evaluarea progresului:

Începând cu 17 octombrie 2018, noul sistem electronic de achiziții publice a devenit obligatoriu pentru autoritățile contractante pentru desfășurarea procedurilor de achiziție prin cererea ofertelor de prețuri și licitație deschisă. Autoritățile contractante pot desfășura electronic și achiziții de valoare mică, dar decizia le aparține, nefiind obligate de lege.

Unul din obiectivele principale ale sistemului MTender este și prevenirea actelor de corupție și a faptelor coruptibile prin oferirea unor instrumente de monitorizare bazate pe datele întregului ciclu de desfășurare a achizițiilor publice și înregistrarea tuturor operațiunilor și tranzacțiilor în timp real. Spre regret, în pofda faptului că în perioada 2018 – 2019 au fost operate o serie modificări și ajustări în sistemul MTender, acestea nu s-au axat și pe componenta anticorupție, nefiind inițiate acțiuni de dezvoltare și integrare a unui instrument electronic de evaluare a riscurilor de corupție. În consecință, acordăm calificativul „nerealizat” acțiunii respective.

În contextul lipsei unui instrument electronic de evaluare a riscurilor de corupție integrat în sistemul electronic, **nu putem menționa despre un impact** referitor la prevenirea actelor de corupție și a faptelor coruptibile în procesul de achiziții publice electronice.

Acțiunea 21. Asigurarea utilizării sistemului electronic de achiziții publice de către toate autoritățile contractante în conformitate cu cadrul legal (semestrul I, 2019)

Indicator de progres planificat: *Număr de autorități contractante utilizatoare a sistemului electronic de achiziții publice*

Acțiune	Calificativ privind:		
	Termenul de realizare	Gradul de realizare	Impactul
Asigurarea utilizării sistemului electronic de achiziții publice de către toate autoritățile contractante în conformitate cu cadrul legal	Termen de realizare depășit	Acțiune parțial realizată	Impact mediu

Evaluarea progresului:

Numărul exact al autorităților contractante nu este cunoscut cu exactitate în Republica Moldova. În Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020, adoptată în decembrie 2016, se menționează despre circa 4300 autorități contractante, iar în Planul sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul achizițiilor publice pentru anii 2018-2020, adoptat în aprilie 2018, se menționează despre existența a circa 3100 autorități contractante. Totodată, din informația pusă la

dispoziție IDIS "Viitorul" de către Trezoreria de Stat, în perioada 1.01.2019 – 8.08.2019 au înregistrat contracte la Trezoreriile teritoriale 2911 autorități contractante.

Informațiile publicate pe portalurile web din sistemul MTender se contrazic, ceea ce nu ne permite **să stabilim cifra exactă a autorităților contractante.** Portalul www.mtender.gov.md indică 2893 de autorități contractante care își desfășoară achizițiile publice în mod electronic. Însă, aceste date nu corespund realității, fiind dublate autoritățile contractante care utilizează simultan mai multe platforme private. Cifrele prezente pe paginile web ale platformelor electronice la fel sunt confuze. Astfel, portalul www.achiziții.md indică 2414 autorități contractante, portalul www.e-licitatie.md indică 1215 autorități, iar portalul www.yptender.md conține cifra "2893".

Totuși, conform informațiilor prezentate de platformele de achiziții publice, la solicitarea IDIS "Viitorul", numărul autorităților contractante care utilizează MTender este de circa 1300.

Reieșind din numărul probabil al autorităților contractante de circa 3100 sau 2911 (informații mai recente) și faptul că MTender este utilizat de către 1300 autorități contractante (circa 42% sau circa 45%), constatăm că acțiunea sus-nominalizată a fost **realizată parțial.**

Utilizarea sistemului electronic de achiziții publice MTender de către un număr cât mai mare de autoritățile contractante (circa de 4 ori mai mult decât numărul autorităților contractante care utilizau sistemul electronic anterior SIA RSAP) cu certitudine duce la o mai mare transparență a achizițiilor publice, având mai multe beneficii în ce privește eficiența achizițiilor, reducerea corupției, etc. Însă, trebuie să constatăm și anumite circumstanțe, lacune și neclarități care reduc din impactul acestei acțiuni la moment.

Aici e posibil de menționat și rezultatele chestionării realizate, fiind rugate toate categoriile de respondenți să evalueze impactul utilizării sistemului electronic de către toate autoritățile contractante. În speță, 10% din autoritățile contractante au stabilit un impact redus, iar 53% un impact mediu. Operatorii economici, în 25% din răspunsuri, au menționat impactul redus, iar în 42% au notat un impact mediu. În același timp, 20% din reprezentanții societății civile au relatat despre impactul redus, iar 33% au notat impactul mediu.

În contextul celor enunțate mai sus, acțiunea analizată produce în esență un impact mediu, fiind constatate anumite schimbări pozitive, însă nu suficient pentru a asigura în final transparența achizițiilor publice, integritatea și prevenirea corupției din sistemul de achiziții publice.

Constatări și concluzii finale

Constatări și concluzii pe domeniul achizițiilor publice:

1. Constatăm că, deși în anul 2019, MEI a elaborat un proiect de HG privind aprobarea Regulamentului privind achiziționarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor la întreprinderea de stat și societatea pe acțiuni cu capital integral sau majoritar de stat, totuși încă nu există o finalitate, proiectul nefiind prezentat și examinat în ședință de Guvern. Prezumăm că, această acțiune va fi realizată în anul curent, însă deocamdată aceste entități desfășoară achiziții publice conform regulamentelor interne.
2. În privința dezvoltării achizițiilor centralizate, constatăm că, în anul 2019, nu au fost inițiate acțiuni de evaluare a beneficiilor centralizării (pe diferite domenii/regiuni) și elaborarea unor acte normative care ar reglementa centralizarea achizițiilor. Singura acțiune realizată a fost o discuție publică sub forma unui atelier organizat de AAP în cadrul căruia a fost abordat subiectul centralizării și practicile din alte țări. Reiterăm faptul că rezultatele chestionării autorităților contractante arată că majoritatea susțin și consideră oportun centralizarea achizițiilor în anumite domenii cu argumentul că ar contribui la obținere a prețurilor mai bune și la organizarea mai eficientă a procesului de achiziție.
3. Autoritățile responsabile nu pun accent pe organizarea campaniilor de informare a agenților economici despre oportunitățile de participare la procedurile de achiziții publice și neadmiterea practicilor anticoncurențiale în cadrul acestor proceduri. Cele câteva instruiri destinate operatorilor economici, organizate în 2019 de către AAP, sunt insuficiente pentru informarea sectorului privat despre oportunitățile de participare la procedurile de achiziții publice. În același timp, câteva evenimente sporadice cu tematică generală, organizate de către Consiliul Concurenței, nu pot fi considerate drept campanii de informare a agenților economici despre neadmiterea practicilor anticoncurențiale în cadrul achizițiilor publice.
4. Sistemul anterior de control ex-ante a procedurilor de achiziții publice, considerat pe bună dreptate unul ineficient, care trebuia revizuit prin introducerea unei metodologii de verificare selectivă a procedurilor de achiziții publice, acesta a fost exclus în totalitate. În consecință, actualmente nu există pârguri de intervenție pentru stoparea achizițiilor frauduloase, a abaterilor și, neregulilor admise de către autoritățile contractante în procesul de achiziție.
5. Deși se impunea revizuirea mecanismului de efectuare a controlului ex-post și a modului de aplicare a sancțiunilor administrative, în rezultatul modificărilor legislative operate, AAP nu mai are competența de efectuare a controlului ex-post și nici competența de a examina contravențiile privind încălcarea regulilor de inițiere și desfășurare a procedurilor de achiziții publice. În rezultatul acestor modificări, în prezent, nici o autoritate / instituție publică nu are competența de a sancționa contravențional persoanele care comit ilegalități în procesul de achiziție.

6. Constatăm că, deși sistemul electronic de achiziții a contribuit la sporirea transparenței (conform percepției persoanei chestionate), totuși sistemul nu asigură integral procesul de achiziție prin mijloace electronice (doar până la atribuirea contractului, care încă se înregistrează pe hârtie la trezorerie); nu are integrat un instrument de evaluare a riscurilor de corupție; nu are funcționalități de generare a rapoartelor conform necesităților autorităților de profil, cât și a publicului în general. Notăm și deficiențe în motoarele de căutare disponibile în sistem, dar care nu sunt intuitive și facil de aplicat pentru orice utilizator. Impactul utilizării sistemului electronic de către toate autoritățile contractante va fi tangibil doar după asigurarea unui proces de achiziții integral electronic și asigurarea unui punct unic de acces la informațiile despre achiziții.

Constatări de ordin general:

1. O constatare de ordin general ține de cadrul de implementare și monitorizarea progresului Planului sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul achizițiilor publice. Or, **Ministerul Finanțelor**, care este responsabil de monitorizarea Planului sectorial anticorupție pe domeniul achizițiilor publice, **nu a publicat un Raport de monitorizare pentru anul 2019** (nu deținem informații dacă un astfel de raport fost elaborat și prezentat către grupul de monitorizare din cadrul CNA). Ținem să menționăm faptul că HG Nr. 676 din 29.08.2017 *privind aprobarea mecanismului de elaborare și coordonare a planurilor sectoriale și locale de acțiuni anticorupție pentru anii 2018-2020*³⁶ prevede că Planurile sectoriale și locale, precum și rapoartele privind implementarea acestora vor fi publicate pe paginile web ale autorităților responsabile ((în cazul nostru, Ministerul Finanțelor) de implementarea planurilor sectoriale și locale de acțiuni anticorupție și Centrului Național Anticorupție. Trebuie să menționăm că, în acest context, CNA asigură publicarea periodică a rapoartelor de monitorizare și evaluare a Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție, în care sunt integrate informații privind progresul în implementarea planurilor sectoriale și locale. În speță, cel mai recent raport publicat este pentru perioada semestrului I al anul 2019³⁷.
2. În procesul de monitorizare și aplicare a mai multor tipuri de instrumente (chestionare, interviuri, solicitare de informații), am constatat **o colaborare deficitară și ineficientă dintre instituțiile care sunt responsabile de implementarea unor acțiuni în comun**, în special din partea autorităților a căror activitatea principală nu ține nemijlocit de sectorul achizițiilor publice. Un exemplu elocvent este răspunsul Agenției Proprietății Publice la solicitarea noastră de interviu cu privire la acțiunile Planului sectorial. Instituția a refuzat interviul pe motiv că acțiunile anticorupție stabilite în Planul sectorial exced atribuțiile și competențele funcționale ale Agenției, iar orice informație ce vizează Planul sectorial în domeniul achizițiilor publice o putem solicita de la Ministerul Finanțelor sau de la AAP.

36 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=100315&lang=ro

37 https://cna.md/public/files/Raport_SNIA_sem_I_2019_final.pdf

Propuneri și recomandări de politici

Recomandări pe domeniul achizițiilor publice:

Ca urmare a constatărilor făcute în procesul de monitorizare și prezentate în capitolul precedent, precum și a curențelor și deficiențelor identificate, am formulat următoarele recomandări pentru decidenții și instituțiile cu atribuții în sectorul achizițiilor publice:

1. Definitivarea și consultarea publică a Regulamentului privind achiziționarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor la întreprinderea de stat și societatea pe acțiuni cu capital integral sau majoritar de stat, de către MEI. Pentru asigurarea unui cadru de politici unice de achiziții publice în cazul entităților vizate, se recomandă în regim de urgență examinarea și aprobarea de către Guvern a Regulamentului menționat. De notat, necesitatea colaborării în acest sens dintre MEI, Ministerul Finanțelor și a Agenției Achiziții Publice.
2. Elaborarea unei evaluări a beneficiilor centralizării (pe diferite domenii/regiuni) cu analiza celor mai bune practici internaționale din țări cu sistem de achiziții publice asemănător celui din Republica Moldova cu accent pe rezultatele (pozitive și negative) obținute în alte state. Analiza va include câteva domenii care potențial ar putea fi centralizate datorită beneficiilor pe care le-ar aduce cu includerea analizei SWOT pentru fiecare în parte. În baza acestei analize, selectarea și pilotarea pe 1-2 domenii sau regiuni a achizițiilor centralizate pentru a evalua beneficiile și oportunitatea extinderii pentru alte domenii sau regiuni. Consultarea tuturor actorilor la etapa de inițiere a procesului și ulterior pe parcursul evaluării și pilotării.
3. Organizarea activităților permanente de consolidare a capacităților sectorului privat, în special businessul mic, ceea ce ar facilita accesul acestora pe piața achizițiilor publice și ar asigura o concurență mai sănătoasă pe piața achizițiilor publice, aducând beneficii, atât pentru business, cât și pentru sectorul public. Respectiv, Agenția Achiziții Publice și Consiliul Concurenței sunt responsabile de familiarizarea permanentă și continuă a agenților economici, în cadrul unor instruirii și campanii de informare, despre oportunitățile de participare la procedurile de achiziții publice și neadmiterea practicilor anticoncurențiale în cadrul acestor proceduri.
4. Este necesară o analiză a oportunității (re)introducerii controlului ex-ante selectiv în baza unei metodologii și revizuirea cadrului legal prin reintroducerea acestei atribuții către AAP. Acest mecanism de control selectiv se va efectua în baza unei analize de risc și, într-un mod aleatoriu, fiind parte a unei metodologii, cu proceduri detaliate și responsabilități distincte.
5. Amendarea cadrului legal (Legii privind achizițiile publice, Codului Contravențional) pentru a acorda AAP (sau altei instituții de control abilitate) competența de a sancționa contravențional persoanele care comit contravenții administrative prin încălcarea regulilor de inițiere și desfășurare a procedurilor de achiziții publice.

6. Dezvoltarea sistemului electronic de achiziții care să asigure un proces de achiziție desfășurat integral prin metode electronice (de la etapa de planificare, până la etapa de executare a contractelor cu toate acordurile adiționale, plățile efectuate, rapoartele de monitorizare, etc.), dar și pentru desfășurarea tuturor procedurilor de atribuire a unui contract de achiziție stabilite de lege (inclusiv generarea și înregistrarea electronică a contractelor, integrarea cu alte sisteme electronice publice și servicii electronice guvernamentale, etc.) De asemenea, în scopul prevenirii și combaterii corupției din sectorul achizițiilor, se impune integrarea în sistemul electronic de achiziții a unui instrument de evaluare a riscurilor de corupție disponibil atât pentru autoritățile de monitorizare/control/audit/anticorupție, cât și pentru monitorii din societatea civilă.
7. Este necesară dezvoltarea în sistemul electronic a unor funcționalități de generare a rapoartelor conform necesităților autorităților de profil, cât și a publicului în general. Adițional, trebuie îmbunătățite motoarele de căutare în sistemul electronic pentru a fi intuitive și facil de aplicat pentru orice utilizator. Impactul utilizării sistemului electronic de către toate autoritățile contractante va fi tangibil doar după asigurarea unui proces de achiziții integral electronic și asigurarea unui punct unic de acces la informațiile despre achiziții.
8. Asigurarea utilizării sistemului electronic de către toate autoritățile contractante și amendarea cadrului legal prin care autoritățile contractante să desfășoare în mod obligatoriu și achizițiile de valoare mică prin sistemul electronic (evident, conform procesului simplificat al achizițiilor de valoare mică stabilit prin Regulament). Or, actualmente, achizițiile de valoare mică sunt total netransparente, iar date precum valoarea acestora nu dețin nici măcar autoritățile.

Propuneri de ordin general:

1. Ca urmare a constatărilor ce vizează cadrul de implementare și monitorizare a progresului Planului sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul achizițiilor publice, recomandăm Ministerului Finanțelor publicarea Rapoartelor de monitorizare a Planului sectorial pe pagina web, conform prevederilor legale și pentru asigurarea transparenței și informării corespunzătoare a publicului.
2. De asemenea, pentru un progres real și atingerea obiectivelor Planului sectorial, este vitală o comunicare și colaborare permanentă dintre toate instituțiile cu atribuții în domeniul achizițiilor publice - de politici, de reglementare, de monitorizare/control/audit, de soluționare a contestațiilor, cât și cele ale căror atribuții de bază nu sunt achizițiile, cum ar fi Consiliul Concurenței (politicile anticoncurențiale pe piața achizițiilor, investigarea cazurilor de achiziții trucate), MEI și Agenția Proprietății Publice (procesul de achiziție în cadrul întreprinderilor de stat și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat), etc.
3. Având în vedere că Planul sectorial a fost elaborat pentru perioada 2018-2020, însă acțiuni pentru anul 2020 nu sunt prevăzute, sunt necesare următoarele acțiuni:
 - Evaluarea progresului final privind implementarea Planului sectorial în perioada 2018-2019, pentru identificarea curențelor și a soluțiilor pentru implementarea ulterioară a acțiunilor care

nu au fost realizate sau au fost realizate parțial. În acest sens, de luat în considerare rapoartele alternative ale societății civile elaborate de IDIS „Viitorul”, atât pentru anul 2018, cât și pentru anul 2019.

- Elaborarea unui nou Plan sectorial pentru perioada următoare (eventual perioada 2020-2022) printr-un exercițiu participativ cu organizarea consultărilor publice și discuții cu toți actorii implicați în procesul de achiziții. Actorii direct implicați în proces vor identifica problemele și carențele care generează riscuri de corupție în sectorul achizițiilor care, respectiv, vor fi transformate în obiective și acțiuni ce se vor regăsi în Planul sectorial pentru perioada următoare.

IDIS „Viitorul” reprezintă o instituție de cercetare, instruire și inițiativă publică, care activează pe o serie de domenii legate de: analiza economică, guvernare, cercetare politică, planificare strategică management al cunoștințelor. IDIS activează în calitate de platformă comună care reunește tineri intelectuali, preocupați de succesul tranziției spre economia de piață și societatea deschisă în Republica Moldova.

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

