



INDICELE DE ÎNCREDERE
în sistemul achizițiilor publice
din Republica Moldova
(ediția a II-a)

Chișinău 2019

INDICELE DE ÎNCREDERE

În sistemul achizițiilor publice din Republica Moldova

(ediția a II-a)

*La elaborarea Indicelui au contribuit
Viorel Pîrvan, Diana Enachi, Carolina Ungureanu*

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



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

Comisia Europeană este organul executiv al UE.

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



British Embassy
Chisinau



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

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



Proiectul este
cofinanțat de
UK aid
cu suportul
Guvernului
Marii Britanii



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

Scopul studiului și metodologia aplicată.....	4
Percepții generale privind sistemul achizițiilor publice.....	5
Nivelul de încredere în sistemul achizițiilor publice	12
Eficiența sistemului de achiziții publice.....	13
Cadrul legal și instituțional în materie de achiziții publice.....	14
Transparența și accesul la date privind achizițiile publice	20
Integritatea sistemului de achiziții publice	22
Concluzii și recomandări privind îmbunătățirea sistemului de achiziții publice	23

Diagrama 1. Cunoștințele respondenților în materie de achiziții publice

Diagrama 2. Concurența pe piața achizițiilor publice

Diagrama 3. Profesionalismul și activitatea autorităților contractante

Diagrama 4. Nivelul general de încredere în sistemul achizițiilor publice

Diagrama 5. Eficiența sistemului de achiziții publice

Diagrama 6. Evoluția percepției asupra eficienței sistemului de achiziții publice 2019 / 2018

Diagrama 7. Cadrul legal în domeniul achizițiilor publice

Diagrama 8. Evoluția percepției privind cadrul legal, 2019 /2018

Diagrama 9. Cadrul instituțional în domeniul achizițiilor publice

Diagrama 10. Evaluarea instituțiilor cu atribuții în achizițiile publice

Diagrama 11. Surse de informare privind achizițiile publice

Diagrama 12. Transparența și accesul la date privind achizițiile publice

Diagrama 13. Utilizarea instrumentelor electronice în achizițiile publice

Diagrama 14. Integritatea sistemului de achiziții publice

Scopul studiului și metodologia aplicată

Indicele de încredere în sistemul achizițiilor publice din Republica Moldova (ediția a II a) își propune drept scop de a aduce într-o formă complexă și sistematică opiniile cetățenilor și comunității de afaceri cu privire la utilizarea banilor publici prin intermediul sistemului național de achiziții publice. **Principalul obiectiv** al studiului este de a crea și dezvolta o mai bună conexiune între așteptările cetățenilor și ale sectorului privat și rezultatele procesului decizional în materie de achiziții publice atinse de autoritățile publice, atât la nivel central, cât și local.

În scopul elaborării Indicelui au fost realizate:

- 4 interviuri aprofundate cu reprezentanții comunității de afaceri – agenți economici participanți la procedurile de achiziție publică;
- 67 de chestionare completate de cetățenii și agenți economici din Republica Moldova. Întrebările incluse în chestionar s-au referit la situații concrete din experiența respondenților de participare la achizițiile publice, percepția acestora asupra eficienței, transparenței, integrității sistemului național de achiziții publice, nivelul lor de încredere în sistem, evidențierea constrângerilor existente privind buna funcționare a acestuia și percepția asupra impactului schimbărilor produse în sistemul achizițiilor publice ca urmare a reformei sistemului

implementată de instituțiile de reglementare. Chestionarul a cuprins întrebări deschise și închise pentru a obține răspunsuri precise de la cei intervievați.

- 10 chestionare online completate de cetățeni, plătitori de taxe, beneficiari ai rezultatelor procesului de achiziție publică desfășurate de autoritățile publice.

Respondenții au apreciat următoarele aspecte:

- disponibilitatea instrumentelor de monitorizare a achizițiilor;
- cadrul legal și normativ secundar în materie de achiziții;
- cadrul instituțional în domeniu (instituțiile de reglementare și control);
- eficiența sistemului de achiziții publice din Republica Moldova;
- gradul de pregătire și profesionalism al persoanelor responsabile de desfășurarea achizițiilor publice din cadrul autorităților;
- transparența și accesul la date în domeniul achizițiilor publice;
- cooperarea cu autorităților publice în ceea ce privește procesul de achiziție publică;
- integritatea sistemului de achiziții etc.

Datele au fost colectate în perioada iulie 2018–ianuarie 2019.

Percepții generale privind sistemul achizițiilor publice

Fiind întrebați cu ce **asociază expresia "achiziții publice"**, respondenții au menționat următoarele: anumite proceduri stabilite expres de legislație (legea nr.131/2015), în mod special licitații publice, contracte, procurarea de bunuri, servicii și lucrări de către instituțiile publice, utilizarea banilor publici (59%) și altele.

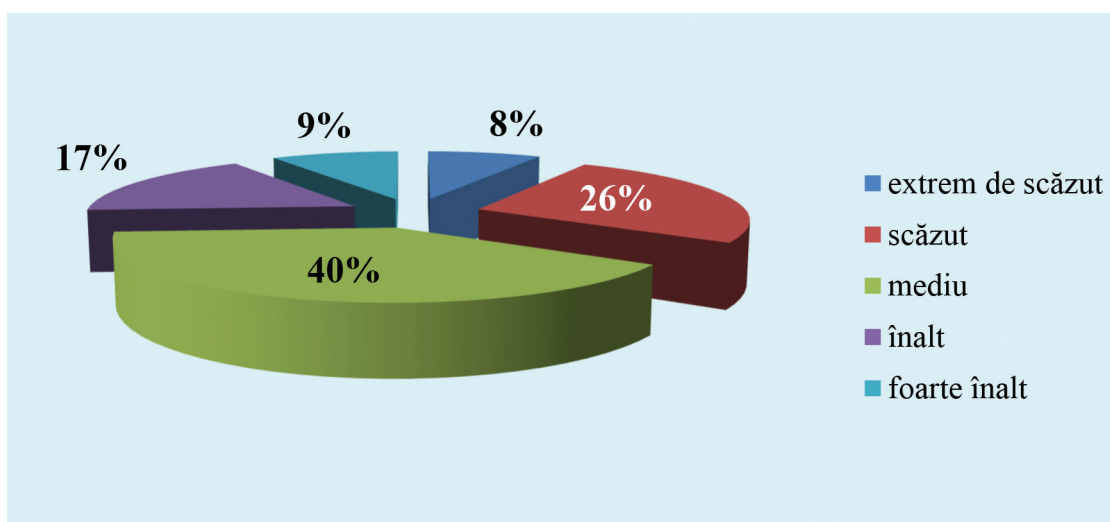
O parte din persoanele intervievate percep achizițiile publice ca fiind **proceduri complicate sau metode de utilizare inefficientă a banilor din bugetul public** de către autoritățile publice, inclusiv prin înțelegeri ilegale și corupție (14%). Totuși, au fost și respondenți care înțeleg prin *achiziții publice* anumite **proceduri transparente, corecte și eficiente** (27%).

Respondenții au evaluat pe o scară de la 1 la 5 (*unde 1 este cel mai scăzut calificativ, iar 5 – cel mai înalt calificativ*), **cunoștințele personale în materie de achiziții publice**. Rezul-

„Din păcate nu prea sunt utilizați eficient banii publici, fiindcă sunt exemple și pe stradă vedem cum se face reparația drumurilor, procurarea de troleibuze care eu de exemplu, nu le consider foarte bune. Sunt foarte multe deficiențe”.

tatele arată că 34% dintre respondenți susțin că au un nivel de cunoștințe scăzut și extrem de scăzut, 40% - au un nivel mediu, iar 26% apreciază nivelul cunoștințelor înalt și foarte înalt. Aceste cifre denotă că, totuși, nu lipsa cunoștințelor în materie de achiziții publice este principală problemă din sector, dar este o problemă adesea invocată de autoritățile contractante atunci când li se impută anumite încălcări și abateri de la legislație în procesul de achiziție.

Diagrama 1. Cunoștințele respondenților în materie de achiziții publice



În opinia agenților economici intervievați, **achizițiile publice sunt percepute ca fiind mai bine organizate în ultimii ani**, din perspectiva nivelului de cunoștințe a participanților privind procesul de desfășurare a acestora. Aceștia consideră că schimbările din ultimii ani din sistemul național al achizițiilor publice au contribuit la **facilitarea procesului** pentru operatorii economici, precum și **sporirea transparenței** achizițiilor publice.

Respondenții și agenții economici intervievați au subliniat **cele mai grave probleme** din sistemul achizițiilor publice:

1. Informarea insuficientă

- *specificații neclare în caietul de sarcini;*
- *răspunsuri evazive ale specialiștilor / proiectanților;*
- *oferirea cu întârziere a informațiilor solicitate;*

De notat că documentația de atribuire, inclusiv caietul de sarcini are scopul de a asigura operatorilor economici o informare completă, corectă și explicită cu privire la cerințele sau elementele achiziției, obiectul contractului și modul de desfășurare a procedurii de atribuire.

Mai mult, cadrul legal (legea 131/2015) prevede că:

- Specificațiile tehnice ale bunurilor, lucrărilor și serviciilor solicitate de autoritatea contractantă vor reprezenta o descriere exactă și completă a obiectului achiziției, astfel încât fiecare cerință și criteriu, stabilite de autoritatea contractantă, să fie îndeplinite.
- autoritatea contractantă are obligația de a răspunde, în mod clar, complet și fără ambiguități, cât mai repede posibil, la orice clarificare solicitată, în termenii prescriși de lege în funcție de procedură.

Cel mai des, răspunsurile la clarificări sunt pe 2-3 rânduri, primul aliniat se referă la adresarea mea, se mai adaugă vreo 2 rânduri, iar la final se face referință la legislație și este de ordin general. În 75-80% dintre cazuri nu primești răspunsuri clare, doar în 20% am primit răspunsuri clare pentru că era evident că nu se poate da un alt răspuns.”

2. Condiții restrictive pentru participarea la procedurile de achiziții publice

Cel mai frecvent au fost menționate următoarele aspecte care limitează participarea la procedura de achiziții publice: termenul mic / minim pentru prezentarea ofertei; specificații tehnice care limitează excesiv potențialii ofertanți, inclusiv prin indicarea unor produse concrete; solicitarea de garanții, solicitarea unui număr mare de acte / certificate.

- *solicitarea unui număr mare de acte / certificate;*

După părerea agenților economici intervievați, sistemul de achiziții publice din Republica Moldova este unul birocratic, deoarece pentru pregătirea ofertelor, operatorii economici trebuie să prezinte un șir de certificate, multe dintre acestea operatorii economici nu le consideră importante / esențiale, iar pentru a le obține este

În caietul de sarcini uneori solicitările sunt exagerat de mari, din următorul motiv: „decât să greșesc, mai bine lasă să aducă tot”. Toate variantele care sunt propuse de agenție, ce acte pot solicita, ei pe toate le pun cu treabă și fără treabă.

nevoie de timp, iar în unele situații termenii sunt restrânși pentru prezentarea ofertelor în raport cu actele solicitate. În opinia unor agenți economici, din lipsa de pregătire, unele autorități contractante solicită acte care nu sunt în concordanță cu caietul de sarcini și lucrările care urmează să fie executate.

- termenul mic / minim pentru prezentarea ofertei;
- indicarea tipului/mărcii unui bun/material;
- caiet de sarcini care limitează accesul participanților;

Mai mult, normele legale (legea 131/2015) prevăd faptul că specificațiile tehnice trebuie să permită oricărui ofertant accesul egal la procedura de atribuire și nu trebuie să aibă ca efect introducerea unor obstacole nejustificate de natură să restrângă concurența între operatorii economici.

3. Costurile mari de participare la procedurile de achiziții

- cheltuieli pentru pregătirea ofertei (remunerarea angajaților responsabili);
- cheltuieli pentru deplasări / transport; (până la introducerea achizițiilor electronice);
- bani blocați în cont fără posibilitatea de a-i utiliza pentru alte proiecte (solicitarea garanției pentru ofertă);
- cheltuieli pentru accesul la informație privind achizițiile publice (Buletinul Achizițiilor Publice); (până la implementarea achizițiilor electronice).

Noi vedem uneori că în caietul de sarcini nu scrie compania care o să furnizeze echipamentul, dar sunt făcute sub un anumit brand sau sub anumit furnizor - atunci tu nu poți concura cu ei”.

4. Discriminarea/ Favoritismul / Corupția

Respondenții se simt discriminați de cele mai deseori până la etapa de lansare a procedurii de achiziții publice. Aceștia au menționat că anunțurile care conțin condiții nerealizabile (termen mic de livrare, indicarea tipului bunului) din start exclud o parte din participanți.

- înțelegeri anterioare (dintre autoritatea contractantă și unul din participanți la procesul de achiziții publice);

Am primit un caiet de sarcini și analizând criteriile, am înțeles că acesta a fost elaborat de către unul dintre ofertanți.

„...la semnarea contractului se solicită o garanție de bună execuție a contractului, asta presupune că compania trebuie să blocheze în bancă 5%, 10% sau 15%.”

În opinia unor respondenți unele achiziții publice sunt mimate, astfel există ”înțelegeri” între autoritatea contractată și operatorul economic câștigător.

Chiar dacă se simt discriminați de către autorități în raport cu alte companii, operatorii economici preferă să nu depună contestații, motivând că procedura este complicată, durează în timp și nu au siguranța că nu vor avea ulterior probleme în cadrul altor proceduri de achiziție. Au fost și unii operatori economici care au depus contestații, unele din ele au fost acceptate, altele au fost respinse.

➤ *corupția (mita);*

În diferite contexte s-a accentuat faptul că există corupție în achizițiile publice, cu referire în special la cele care implică sume mai mari de bani. Agenții economici care sunt / vor fi dispuși să ofere mită pentru a câștiga un contract de achiziție determină ca achizițiile publice să nu fie cost-eficiente.

Nivelul de corupție este unul foarte înalt. Nu se face un studiu de piață, nu se analizează piața pe deplin și acest lucru este cel mai grav. Doar se invită ofertantul care urmează să câștige și cu ajutorul lui se elaborează caietul de sarcini. Este și normal că ofertantul va face un caiet de sarcini care îl va favoriza la depunerea ofertei. Când se depune contestație, este bine, dar dacă nu este depusă o contestație?!

Mita este adânc înrădăcinată în conștiința cetățenilor Republicii Moldova, astfel unii agenți economici o oferă, reprezentanții autorității contractante se obișnuiesc cu aceste „mulțumiri” și respectiv așteaptă favoruri și de la alți operatori economici care la rândul lor preiau aceste practici.

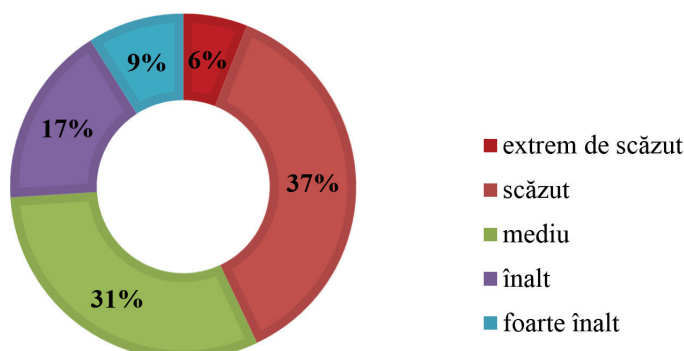
Dacă vorbim despre eficiența gestionării banilor respectivi, pot să constat că primarii se orientează pe cantitate, nu și pe calitate...”

- *solicitarea garanției pentru ofertă care limitează accesul întreprinderilor mici la procedurile de achiziție;*
- *accent pus pe preț, dar nu pe calitate;*

Acțiunile de **discriminare, favoritism, corupție** cauzează îngrădirea **liberei concurențe în achizițiile publice**. Operatorii economici sunt descurajați și nemotivați de a mai participa la proceduri de achiziții publice. **Fără o concurență reală nu poate fi asigurată eficiența achizițiilor, calitatea bunurilor, serviciilor, lucrărilor și eficiența utilizării banilor publici.**

Rezultatele evaluării arată că 43% dintre cei chestionați au acordat un calificativ scăzut și extrem de scăzut și extrem de scăzut **concurenței în domeniul achizițiilor publice**, 31% au acordat un calificativ mediu, iar 26% au evaluat cu un nivel înalt și foarte înalt concurența în achiziții.

Diagrama 2. **Concurența pe piața achizițiilor publice**



5. Lipsa personalului calificat în domeniul achizițiilor publice

- lipsa resurselor umane în cadrul autorităților contractante;
- fluctuația mare în rândul angajaților / migrația forței de muncă (din cauza salariilor mici);
- nivelul scăzut de pregătire a personalului / necunoașterea legislației în domeniul achizițiilor publice;

De obicei, la pregătirea ofertei, operatorii economici necesită anumite clarificări sau informații suplimentare de la autoritatea contractantă. În multe cazuri aceștia nu posedă cunoștințe necesare pentru a răspunde la întrebările de clarificare. În mai multe primării din țară acești specialiști lipsesc și / sau nu au calificările necesare. Schimbarea specialiștilor în administrația locală, odată cu alegerile locale accentuează și mai mult lipsa abilităților în acest sens.

Membrii grupului de lucru, în afară de achiziții mai au și alte responsabilități în cadrul autorității. Procedura de achiziție publică este una complexă, ar trebui să lucreze o echipă întreagă ca să asigure corectitudine și calitate. Din păcate autoritățile nu prea au la dispoziție persoane care să se ocupe doar de achiziții. Este grupul de lucru, dar ei foarte puțin sunt implicați în acestea și atunci toată responsabilitatea cade pe o singură persoană. Și când este o singură persoană responsabilă de tot, pot apărea erori minore care pot juca un rol important.”

La unele proceduri de achiziție, pentru elaborarea documentației de atribuire, a caietului de sarcini și a proiectului tehnic, după caz, autoritatea contractantă apelează la specialiști din afara instituției (de obicei la cei de la nivel raional), care nu tot timpul sunt disponibili să răspundă la întrebările de clarificare. În unele cazuri, autoritatea contractantă apelează după sfaturi la operatorii economici care au experiență în domeniu pentru a elabora un caiet de sarcini și pentru a formula specificațiile tehnice. Unii respondenți consideră că în aceste situații tacit se poate realiza un conflict de interese, fie că agentul economic consultat propune niște termeni care să-l avantajeze și / sau autoritatea contractantă îl va favoriza în procesul de atribuire a contractului de achiziție.

Aici, trebuie să menționăm că deși **legislația în domeniul achizițiilor prevede reguli de evitare a conflictelor de interese** și anume faptul că *”persoana fizică sau juridică care a oferit opinii, sugestii sau recomandări autorității contractante la etapa consultării pieței sau a participat la întocmirea documentației de atribuire, inclusiv ca parte a unor servicii de consultanță, are dreptul, în calitate de operator economic, de a fi ofertant / candidat, ofertant asociat sau subcontractant numai în cazul în care implicarea sa în elaborarea documentației de atribuire nu denaturează concurența”*, această normă este una incompletă și poate avea interpretări diferite. Or, autoritatea contractantă nu este un organ competent să stabilească dacă și în ce măsură este denaturată concurența. Aceasta o poate face doar Consiliul Concurenței la sesizarea autorității contractante, ceea ce ar presupune în acest caz că la fiecare procedură de achiziție la care un ofertant a fost implicat la elaborarea documentației de atribuire, Consiliul Concurenței ar trebui să stabilească dacă aceasta nu denaturează concurența. Și, doar în acest caz, acesta ar avea dreptul să participe la procedura de atribuire a contractului de achiziție publică.

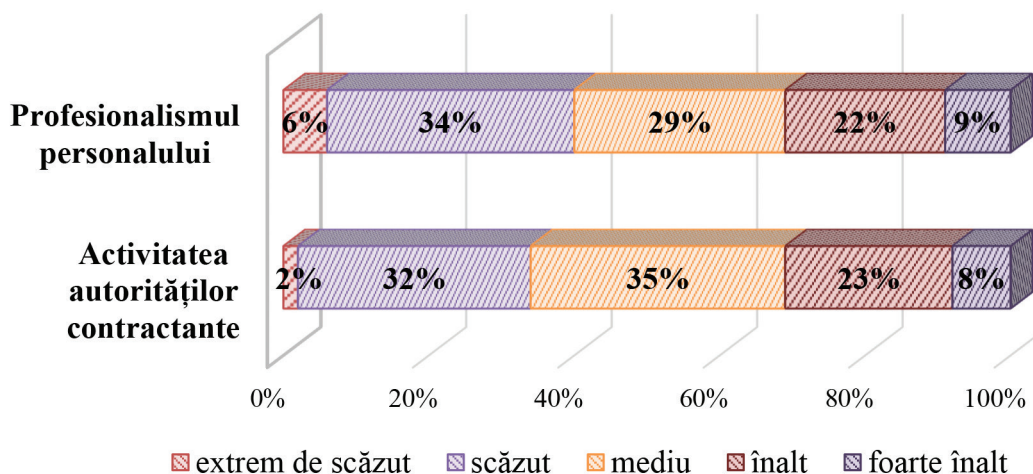
Respondenții au evaluat pe o scară de la 1 la 5 (*unde 1 este cel mai scăzut calificativ, iar 5 – cel mai înalt calificativ*), **activitatea autorităților contractante (grupului de lucru pentru achiziții)**, precum și **profesionalismul persoanelor responsabile de desfășurarea achizițiilor publice din cadrul autorităților publice**.

Rezultatele arată că aproximativ 34% dintre respondenți acordă un calificativ scăzut și extrem de scăzut **activității autorităților contractante**, 35% - un calificativ mediu și 31% acordă un calificativ înalt și foarte înalt activității autorităților contractante (grupului de lucru pentru achiziții publice).

În ce privește **profesionalismul persoanelor responsabile de desfășurarea achizițiilor publice din cadrul autorităților publice**, 40% dintre cei chestionați l-au evaluat cu calificativul scăzut și extrem de scăzut, 29% cu calificativul mediu, iar 31% dintre respondenți au acordat calificativul înalt și foarte înalt profesionalismului personalului.

Trebuie să menționăm că **percepția privind gradul de pregătire și profesionalism al persoanelor responsabile de procedurile de achiziție publică comparativ cu 2018 a înregistrat o creștere de 12 pp.** Dacă anterior (ediția I din 2018) am avut doar 19% dintre respondenți care acordau un calificativ înalt și foarte înalt gradului de pregătire și profesionalism al persoanelor responsabile de desfășurarea achizițiilor publice din cadrul autorităților publice, atunci deja în 2019 putem menționa că procentul a crescut până la 31%.

Diagrama 3. **Profesionalismul și activitatea autorităților contractante**



6. Contestații de rea-credință

Unii respondenți au precizat că sunt și agenți economici care permanent caută motive să conteste o procedură de achiziție publică atunci când un concurent este declarat câștigător. Acest lucru consumă timp și resurse și în opinia celor intervievați ar trebui să se identifice și implementeze un **mecanism mai simplu de respingere a contestațiilor care nu sunt fondate.**

7. Neîncrederea în funcționalitatea instituțiilor publice

Agenții economici intervievați consideră că instituțiile statului au mai multe pârghii prin care pot controla și influența achizițiile publice în favoarea unui anumit ofertant. Procesul de contestare este perceput de unii respondenți ca fiind consumator de timp și resurse care, de altfel, ar putea fi direcționate spre realizarea altor proiecte.

8. Alte probleme în achizițiile publice

Persoanele intervievate au atras atenția și asupra altor probleme și puncte slabe în procesul de achiziție:

- Cadru legal primar și secundar imperfect
- Modificări frecvente ale legislație
- Aplicarea neclară a prevederilor legii privind achizițiile publice nr.131/2015
- Sistemul de achiziții publice complex și dificil de implementat
- Neimplementarea reformelor
- Lipsa de transparență
- Centralizarea excesivă
- Influența factorului politic
- Neasigurarea principiului concurenței libere
- Lipsa dialogului între autoritățile contractante și operatorii economici
- Înțelegeri (secrete) între agenții economici
- Pregătirea insuficientă a operatorilor economici în vederea depunerii ofertelor
- Neîndeplinirea de către operatorii economici a obligațiilor contractuale
- Control insuficient / lipsă de monitorizare, inclusiv asupra executării contractelor
- Neaplicarea penalităților corespunzătoare / lipsa de răspundere în fața legii
- Pasivitatea / non-intervenția și lipsa de operativitate a autorităților publice
- Pasivitatea societății civile
- Verificarea insuficientă a disponibilității mijloacelor financiare a autorităților contractante
- Dificultăți și lipsa cunoștințelor în utilizarea sistemului electronic de achiziții publice SIA RSAP MTender
- Nevalorificarea unor proceduri de achiziție publică reglementate de legea 131/2015, pentru unele achiziții.

De cele mai dese ori, operatorii economici susțin că **nu comunică despre încălcările efectuate în procesul de desfășurare a achizițiilor publice și nu depun contestații** în cazul în care consideră că le-au fost încălcate drepturile în procesul de atribuire a unui contract de achiziție publică.

În lege sunt proceduri care din păcate nu sunt folosite de către autorități și nu sunt folosite din cauza că nu cunosc esența și importanța acestei proceduri. De exemplu, cum ar fi dialogul competitiv, concursul de soluții, licitația restrânsă.

Nivelul de încredere în sistemul achizițiilor publice

În ceea ce privește încrederea în sistemul de achiziții publice, în comparație cu 1 – 2 ani în urmă, respondenții văd anumite tendințe pozitive, nivelul de încredere fiind într-o ușoară creștere. Aceasta se datorează în special implementării achizițiilor electronice, care a contribuit la sporirea nivelului de transparență și la reducerea posibilităților de trucare a achizițiilor.

În cadrul interviurilor aprofundate cu agenții economici, au fost menționate și alte schimbări pozitive în sistemul achizițiilor publice, inclusiv:

- ✓ îmbunătățiri legislative;
- ✓ elaborarea mai calitativă a caietelor de sarcini de către autoritățile contractante, mai profesionist, respectiv și mai puține neclarități apar privind condițiile de participare indicate în caietul de sarcini pentru operatorii economici;
- ✓ desfășurarea achizițiilor publice prin sistemul electronic SIA RSAP MTender, ceea ce a determinat reducerea cheltuielilor pentru transport pe care le suportau operatorii economici pentru a primi materialele și informațiile privind achiziția publică, precum și economisirea timpului necesar;

Urmează respondenții care au declarat că nu s-a schimbat nimic în comparație cu acum 1-2

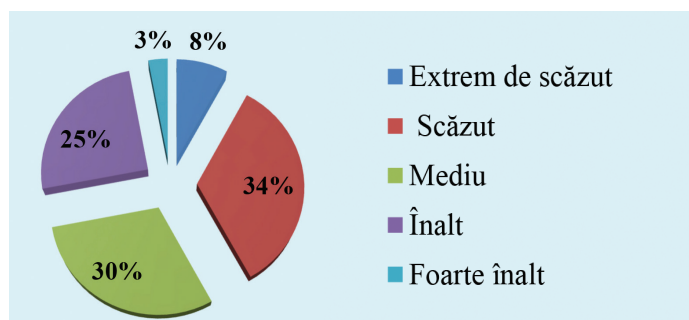
ani, iar nivelul de încredere a rămas la fel ca și în anii precedenți – la cote joase.

Există și un număr de persoane cu nivel de încredere diminuat în sistemul de achiziții publice în raport cu 1 – 2 ani în urmă. Printre cauzele care determină încrederea scăzută în sistemul achizițiilor publice, aceștia au menționat următoarele:

- lacunele sistemului electronic de achiziții publice SIA RSAP MTender, care diminuează eficiența achizițiilor;
- netransparența deciziilor la nivel de autoritate contractantă;
- nivelul înalt de corupție în domeniu;
- lipsa dialogului dintre instituțiile statului;
- pregătirea slabă a persoanelor din grupurile de lucru;
- praguri foarte mari pentru organizarea obligatorie a licitației publice.

Nivelul general de încredere în sistemul achizițiilor publice și utilizarea banilor publici pentru achiziții se prezintă în felul următor – 42% dintre respondenți au un nivel de încredere scăzut și extrem de scăzut, alți 30% au notat un nivel de încredere mediu, iar 28% dintre participanții la sondaj au o încredere înaltă și extrem de înaltă în sistemul achizițiilor publice.

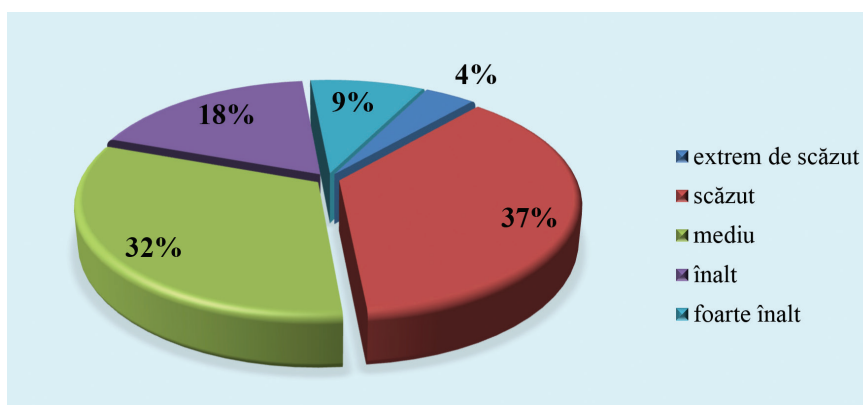
Diagrama 4. Nivelul general de încredere în sistemul achizițiilor publice



Eficiența sistemului de achiziții publice

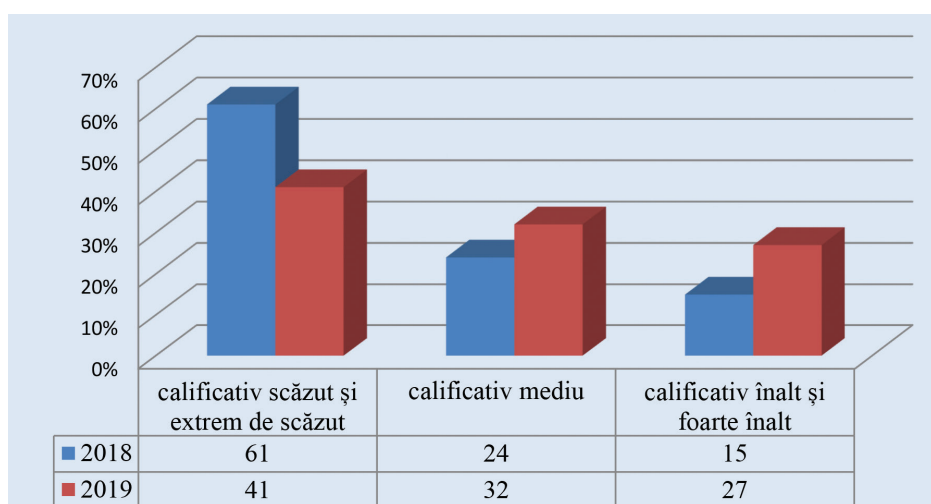
Respondenții au evaluat pe o scară de la 1 la 5 (*unde 1 este cel mai scăzut calificativ, iar 5 – cel mai înalt calificativ*), **eficiența sistemului de achiziții publice** din Republica Moldova. Tabloul arată că circa 41% din respondenți acordă un calificativ scăzut și extrem de scăzut, 32% - calificativ mediu, iar 27% dintre respondenți acorda un calificativ înalt și foarte înalt.

Diagrama 5. **Eficiența sistemului de achiziții publice**



Pentru comparație, tabloul din I ediție a Indicelui (anul 2018) arăta că circa 61% din respondenți acordau un calificativ scăzut și extrem de scăzut, 24% - calificativ mediu și doar 15% dintre respondenți acorda un calificativ înalt și foarte înalt eficienței sistemului de achiziții publice din Republica Moldova. Analizând evoluția percepției privind eficienței sistemului de achiziții publice în 2019 comparativ cu 2018, se constată o creștere pozitivă semnificativă a percepției cetățenilor și agenților economici asupra eficienței sistemului de achiziții publice.

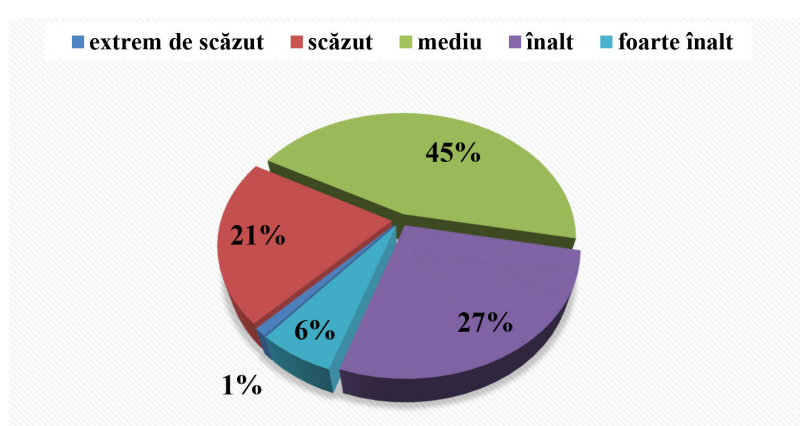
Diagrama 6. **Evoluția percepției asupra eficienței sistemului de achiziții publice 2019 / 2018**



Cadrul legal și instituțional în materie de achiziții publice

Respondenții au evaluat pe o scară de la 1 la 5 (unde 1 este cel mai scăzut calificativ, iar 5 – cel mai înalt calificativ), **cadrul legal în materie de achiziții publice**. Tabloul arată că aproximativ 22% dintre respondenți acordă un calificativ scăzut și extrem de scăzut, 45% - un calificativ mediu și 33% dintre respondenți acordă un calificativ înalt și foarte înalt cadrului legal în materie de achiziții publice din Republica Moldova.

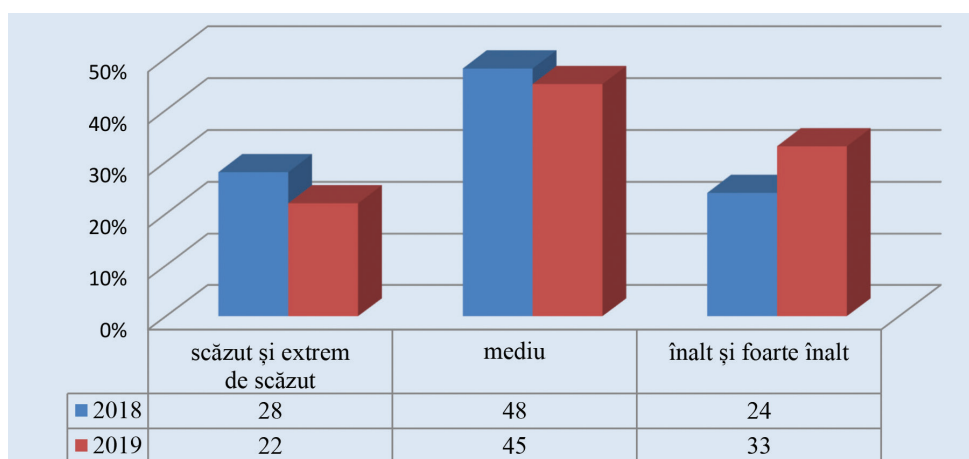
Diagrama 7. Cadrul legal în domeniul achizițiilor publice



În prima ediție a Indicelui (anul 2018), tabloul arăta că aproximativ 28% din respondenți acorda un calificativ scăzut și extrem de scăzut, 48% - un calificativ mediu și doar 24% din respondenți acordau un calificativ înalt (4) cadrului legal și normativ-secundar în materie de achiziții publice din Republica Moldova. Drept urmare, constatăm o creștere pozitivă a percepției, astfel numărul celor care apreciază cu un calificativ înalt cadrul legal în materie de achiziții a sporit cu 9%.

Mai jos este prezentat tabloul comparativ al percepției asupra cadrului legal în materie de achiziții publice

Diagrama 8. Evoluția percepției privind cadrul legal, 2019 /2018



Majoritatea respondenților consideră **binevenite modificările recente ale legii cu privire la achizițiile publice** (nr. 131/2015), care ar trebui să sporească transparența în cadrul autorităților publice, să simplifice și să eficientizeze procesul de achiziție. Deși le consideră bune, unele persoane intervievate au anumite rezerve în privința acestor modificări, **considerându-le parțial funcționale, mai mult teoretice, fiind necesar un control la implementarea acestora în practică**, iar efectele acestor modificări vor putea fi evaluate doar după o anumită perioadă de timp. Totodată, au fost păreri precum că **aceste modificări nu rezolvă toate problemele**, în mod special dificultățile cu care se confruntă autoritățile contractante în achizițiile care au ca obiect produsele alimentare (solicitarea certificatelor de conformitate pentru produsele alimentare).

În opinia celor intervievați, rolul principal în procesul de îmbunătățire a cadrului legal în domeniul achizițiilor publice îi revine Agenției Achiziției Publice, cu aportul Ministerului Finanțelor și agenților economici / mediului de afaceri. Totodată, trebuie să fie activi și autoritățile contractante, societatea civilă, Centrul Național Anticorupție, cât și alți actori care au tangență cu domeniul achizițiilor publice.

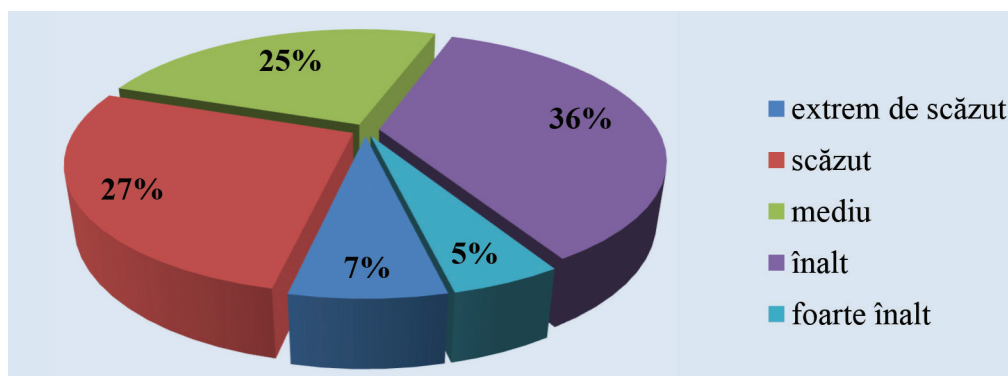
Pentru a îmbunătăți cadrul legal în domeniul achizițiilor publice, respondenții propun inserarea următoarelor modificări:

- digitalizarea sistemului de achiziții;
- standardizarea documentelor solicitate de la agenții economici;
- crearea la nivelul autorităților contractante a unităților specializate în achiziții publice / instruirea sau certificarea acestor specialiști;
- clarificarea / transparentizarea modalităților de atribuire a contractelor;
- creșterea gradului de răspundere / sancționare a instituțiilor publice care desfășoară achiziții publice;
- responsabilizarea / sancționarea, pe cale legală, a agenților economici cărora li se atribuie contracte de achiziții publice;
- introducerea unor norme legale cu privire la achizițiile în cadrul serviciilor de salubritate / amenajare a teritoriului localităților;
- accesul la / transparența planurilor de achiziții și a registrelor de contracte de achiziție publică pe paginile web ale autorităților contractante;
- centralizarea elaborării documentației de atribuire / caietelor de sarcini în sectorul educației.

Respondenții au evaluat pe o scară de la 1 la 5 (*unde 1 este cel mai scăzut calificativ, iar 5 – cel mai înalt calificativ*), **cadrul instituțional în domeniul achizițiilor** (instituțiile de reglementare, supraveghere și control). Astfel am putea menționa că aproximativ 34% dintre respondenți acordă un calificativ scăzut și extrem de scăzut, 25% - calificativ mediu și circa 41% dintre respondenți acordă un calificativ înalt și foarte înalt cadrului instituțional în domeniu.

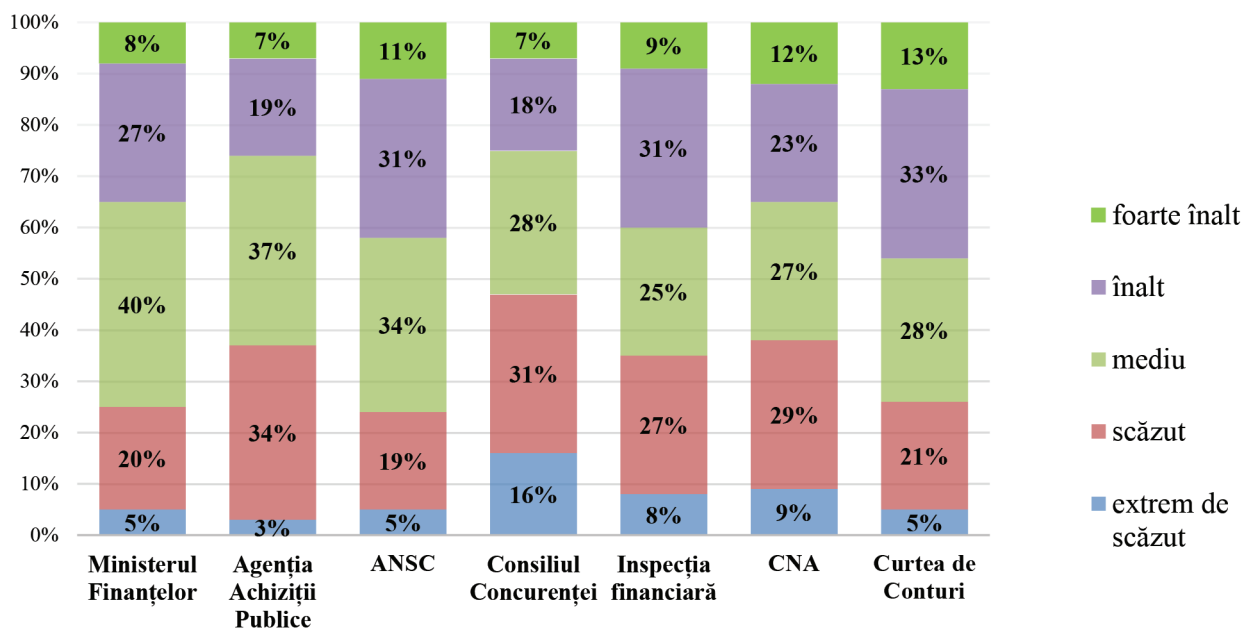
În baza răspunsurilor oferite, prezentăm tabloul general al percepției privind nivelul de funcționalitate al instituțiilor cu atribuții în domeniul achizițiilor publice (de reglementare, supraveghere, anticorupție, control, audit, etc.).

Diagrama 9. Cadrul instituțional în domeniul achizițiilor publice



Rezultatele analizei arată că instituția care a fost apreciată cu cele mai scăzute calificative este Consiliul Concurenței – 47% (calificativul scăzut și extrem de scăzut), urmat de Centrul Național Anticorupție (CNA) – 38% (calificativul scăzut și extrem de scăzut), Agenția Achiziții Publice (AAP) – 37% (calificativul scăzut și extrem de scăzut), Inspekția Financiară – 35% (calificativul scăzut și extrem de scăzut). Totodată, de menționat că cele mai înalte calificative le-au obținut ANSC – 42% (calificativul înalt și foarte înalt) și Curtea de Conturi – 46% (calificativul înalt și foarte înalt).

Diagrama 10. Evaluarea instituțiilor cu atribuții în achizițiile publice



În cadrul interviurilor aprofundate cu agenții economici, aceștia au relatat despre unele aspecte distincte din activitatea unor instituții, acumulate din experiența operatorilor economici și interacțiunea cu instituțiile din domeniul achizițiilor publice.

În privința **Agencia Achiziții Publice (AAP)**, părerea s-a împărțit, unii operatori notează receptivitatea și deschiderea AAP atunci când au apelat după asistență, în timp ce alți operatori economici au menționat despre nesiguranța primirii unui răspuns la întrebare sau soluționare a situației.

Despre **Consiliul Concurenței** operatorii economici nu au putut oferi o apreciere a activității acestuia în domeniul achizițiilor publice, întrucât au interacționat cu această instituție foarte rar și doar pentru a prezenta anumite informații solicitate de aceasta.

În ceea ce privește **Agencia Națională de Soluționare a Contestațiilor (ANSC)**, operatorii economici nu au dat o apreciere activității acestei instituții, ci au menționat **motivele pentru care evită contestarea în cadrul procedurilor de achiziție publică** și anume:

- sunt mai puține încălcări;
- pentru a nu pierde colaborarea cu anumite instituții;
- pentru a economisi resurse.

În rezultatul evaluării **percepției generale asupra sistemului de soluționare a contestațiilor de către cetățeni, agenți economici dar și autoritățile contractante**, constatăm o percepție pozitivă. Astfel, doar circa 15% dintre respondenți au acordat calificativul scăzut și extrem scăzut sistemului de soluționare a contestațiilor, 33% - calificativul mediu și 52% au apreciat cu calificativul înalt și foarte înalt acest sistem.

NIVELUL DE COOPERARE DINTRE AGENȚII ECONOMICI ȘI AUTORITĂȚI ÎN PROCESUL DE ACHIZIȚIE PUBLICĂ

În ceea ce privește **nivelul de cooperare dintre agenții economici cu autoritățile contractante** în procesul de achiziții publice, majoritatea respondenților afirmă că acesta este **unul foarte slab**. **Autoritățile contractante nu sunt receptive la solicitările agenților economici**, iar funcționarii publici demonstrează adesea o atitudine arogantă, nu oferă răspunsuri profesioniste și nu recunosc atunci când comit greșeli.

Din experiența operatorilor economici intervievați, colaborarea cu autoritățile contractante comportă o serie de **riscuri și provocări**, inclusiv:

1. Nesiguranța financiară / neclaritate privind bugetele autorităților publice locale;

Operatorii economici au menționat despre incertitudinea privind plățile efectuate de către autoritățile publice locale pentru bunurile livrate, lucrările realizate sau serviciile prestate. Adesea, autoritățile nu au planificate în bugetele locale resurse pentru anumite achiziții și în consecință nu își onorează obligațiunile financiare față de operatorii economici cărora le-a fost atribuit un contract de achiziție. Unii din cei intervievați au relatat despre situații în care autoritățile publice locale au refuzat neîntemeiat să efectueze plățile conform obligațiilor contractuale.

2. Îngrădirea drepturilor participanților la procedurile de achiziție publică;

Unii operatori economici au relatat despre experiențele negative în raport cu autoritățile contractante, care în mod "artificial" identificau presupuse neconformități ale ofertei depuse pentru a favoriza un concurent al acestuia. Aceasta contravine principiului de tratament egal, imparțialita-

te, nediscriminare în privința tuturor ofertanților și operatorilor economici, reglementat expres de legea 131/2015.

Pentru îmbunătățirea cooperării cu autoritățile respondenții recomandă următoarele acțiuni:

- ✓ **Stabilirea unor restricții mai dure (termeni pentru a răspunde la întrebări);**
- ✓ **Sanționarea celor care nu își îndeplinesc obligațiunile în mod repetat;**
- ✓ **Instruirea persoanelor din cadrul autorităților publice;**
- ✓ **Simplificarea procedurii de contestare;**

Importanța unei cooperări bune între autoritățile publice și agenții economici - participanți la achizițiile publice rezidă și în faptul că **prima sursă de informare** a respondenților în cazul apariției unei probleme **sunt autoritățile publice**. În acest sens, **circa 52% dintre respondenți au indicat Agenția Achiziții Publice ca fiind primă sursă de informare**. Agenții economici - participanți la procedurile de achiziții aleg, fie să solicite informații sau să facă sesizări la instituțiile publice, în atribuțiile cărora se regăsește soluționarea problemei (direct la angajați responsabili din instituția respectivă, la linia telefonică a instituției sau prin adresarea unei solicitări oficiale în baza legii privind accesul la informație); fie să consulte individual informațiile și datele accesibile publicului de pe paginile web ale instituțiilor publice.

O treime dintre cei chestionați afirmă că utilizează platformele electronice de achiziții pentru a se informa referitor la toate aspectele ce țin de achizițiile publice (31%). Aceștia au consultat SIA RSAP MTender, etender.gov.md; openmoney.md; achiziții.md; e-licitatie.md. Cei care sunt abonați, au găsit informații utile în Buletinul Achizițiilor Publice (13%).

În calitate de sursă importantă de informare respondenții utilizează bazele de date ale legislației naționale (27%), care pot fi accesate online, fie legile și actele normative care se regăsesc în Monitorul Oficial al RM.

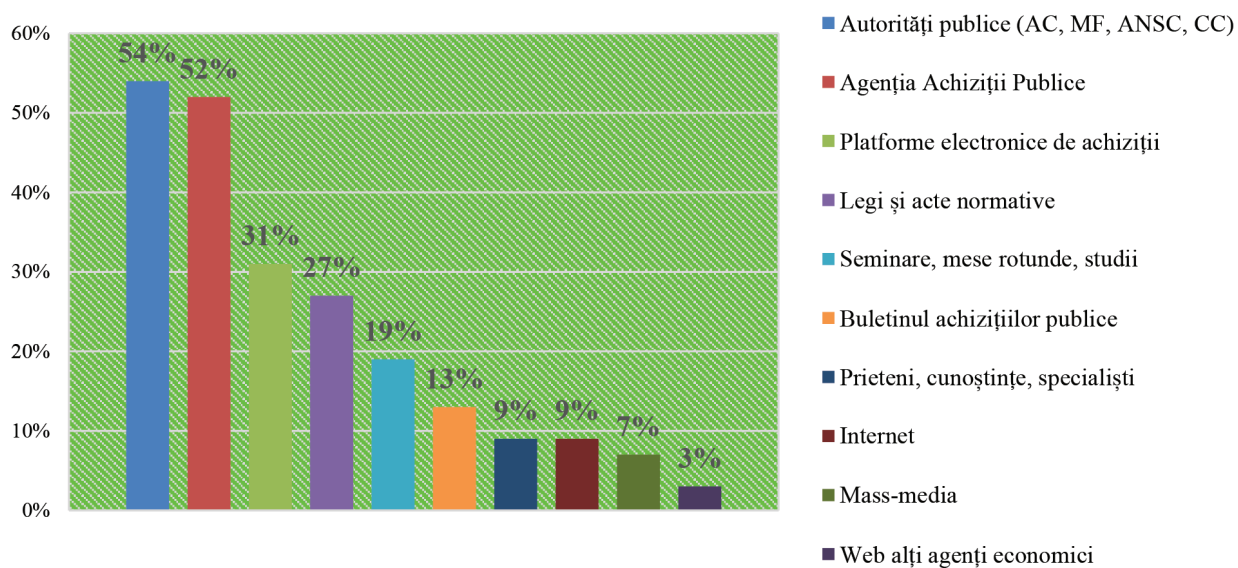
O parte (19%) au căutat răspunsuri la problemele cu care se confruntă în studii elaborate de societatea civilă sau la seminarele de instruire organizate de organizațiile non-guvernamentale, printre care și IDIS „Viitorul”, unde au putut beneficia și de consultanța experților prezenți.

Unii respondenți (9%) se bazează doar pe experiența proprie și persoanele cunoscute, care le pot oferi consultanță gratuită în domeniu. Prietenii, cunoștințele, specialiștii reprezintă o sursă alternativă, la care des apelează persoanele, pentru obținerea informațiilor și sfaturilor.

Tabloul surselor de informare utilizate de participanții la achiziții publice se prezintă astfel:

„De obicei, mai întâi consult pagina oficială a acestei instituții. Atunci când nu găsesc informația necesară încerc să văd persoana de contact, majoritatea au structura lor, pe direcții, pe domeniu, și încerc să găsesc numere de telefoane, încerc să-i contactez, nu iau legătura cu miniștri sau viceministri, dar cu șefii de direcții...”

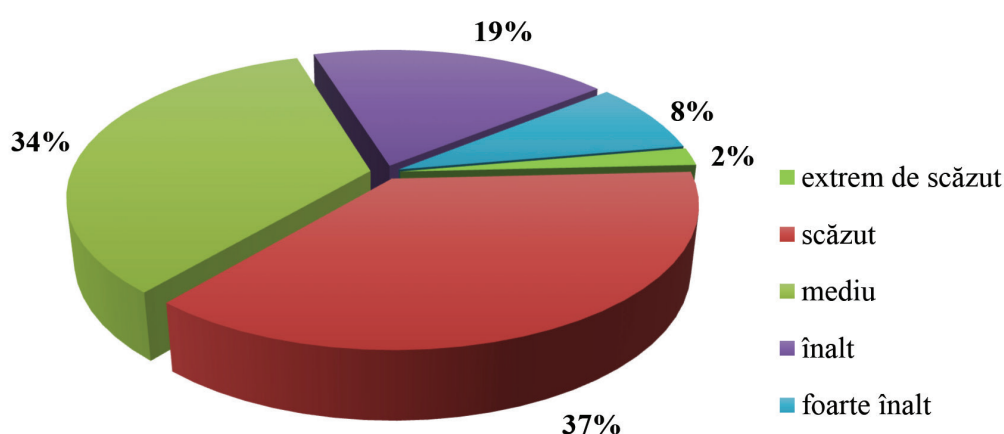
Diagrama 11. Surse de informare privind achizițiile publice



Transparența și accesul la date în procesul de achiziție publică

Persoanele participante la sondaj au fost rugate să evalueze pe o scară de la 1 la 5 (*unde 1 este cel mai scăzut calificativ, iar 5 – cel mai înalt calificativ*), **transparența și accesul la date pe domeniul achizițiilor publice**. Rezultatele arată că circa 39% dintre respondenți consideră scăzut și extrem de scăzut gradul de transparență și accesul la datele privind achizițiile publice, 34% – acordă un calificativ mediu și 27% acordă calificativul înalt și foarte înalt transparenței și accesului la date.

Diagrama 12. **Transparența și accesul la date privind achizițiile publice**



În cadrul primei ediții reprezentanții societății civile au fost rugați să evalueze pe o scară de la 1 la 5 (*unde 1 este cel mai scăzut calificativ, iar 5 – cel mai înalt calificativ*), **transparența și accesul la date pe domeniul achizițiilor publice**. Rezultatele arată că mai mult de o treime (52%) dintre respondenți consideră scăzut și foarte scăzut gradul de transparență și accesul la datele privind achizițiile, 38% - acordă un calificativ mediu (3) și 10% - un calificativ înalt și foarte înalt.

Vreau să zic că este mai bun, pentru că au mai apărut și platformele electronice de achiziții, care cumva ușurează procesul, a mai apărut modalitatea de semnare electronică a contractelor, iarăși un segment foarte important.

De notat că avem o **evoluție pozitivă a percepției asupra gradului de transparență în domeniul achizițiilor publice** în 2019 comparativ cu 2018 (I ediție). Astfel, dacă în anul 2018, rezultatele arată că mai mult de jumătate (52%) dintre respondenți consideră scăzut și foarte scăzut gradul de transparență și accesul la datele privind achizițiile, în 2019 – numărul celor

care apreciază scăzut și extrem de scăzut gradul de transparență s-a redus la puțin peste o treime dintre cei chestionați (39%).

Agenții economici intervievați consideră că, gradul de transparență în procesul de achiziții publice a sporit. Aceasta se datorează în special introducerii sistemului electronic de achiziții publice, platformelor de achiziții electronice, obligativității semnăturii electronice, precum și condițiilor de participare mai clare.

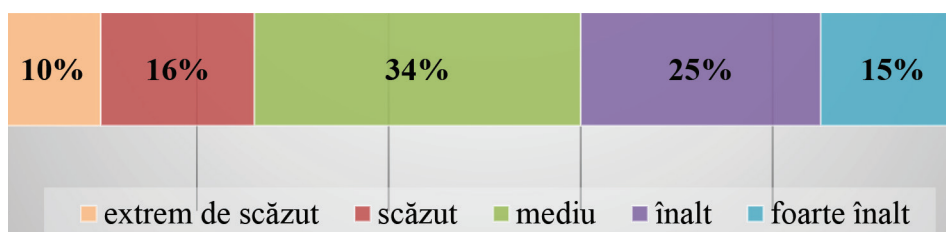
În opinia respondenților, sistemul electronic de achiziții publice contribuie la sporirea transparenței și accesului agenților economici la informație. Aici pot fi găsite și descărcate toate materialele privind achiziția publică respectivă, ceea ce este cost-eficient. Toți participanții la achiziția publică primesc în timp util aceleași informații, urmăresc toate schimbările care intervin pe parcurs în procedura de achiziție.

Organizarea achizițiilor electronice, este o modalitate bună, care în opinia celor intervievați poate contribui la sporirea transparenței procesului de achiziție publice. Platformele electronice asigură un acces mai larg al agenților economici la solicitările de clarificări, dar și posibilitatea solicitanților / autorităților contractante de a distribui rapid informația unui număr mare de ofertanți. Se reduc costurile financiare și de timp privind organizarea și participarea la achiziție. Totodată, această metodă sporește concurența și oferă posibilitatea obținerii unui preț mai bun pentru beneficiari.

Pe de altă parte, un agent economic care a testat achizițiile publice electronice s-a arătat dezamăgit de modul în care o idee foarte bună este implementată prost în Republica Moldova, din cauza factorului uman și a practicilor înrădăcinate în conștiința cetățenilor noștri.

De asemenea, respondenții au evaluat **nivelul de utilizare a instrumentelor electronice**, iar tabloul arată în felul următor: circa 26% dintre cei chestionați au evaluat la un nivel scăzut și extrem de scăzut utilizarea instrumentelor electronice în achizițiile publice, 34% au evaluat cu calificativul "mediu", iar 40% - calificativ înalt și foarte înalt.

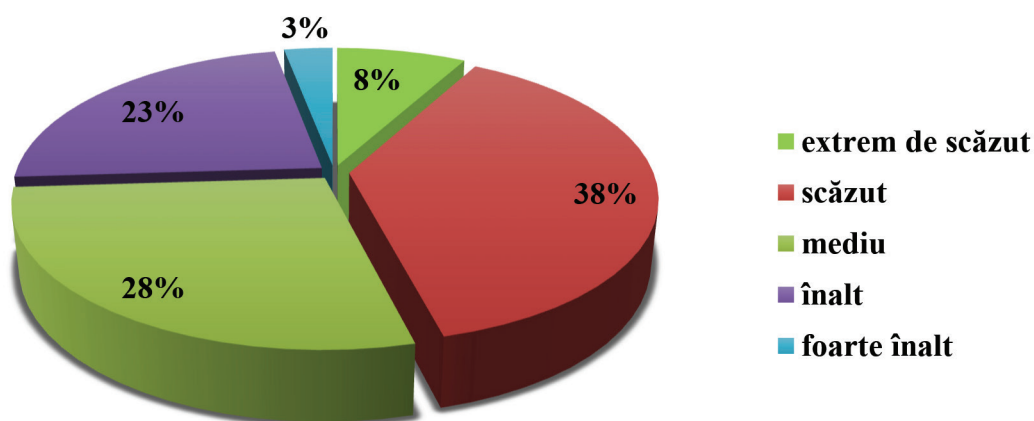
Diagrama 13. **Utilizarea instrumentelor electronice în achizițiile publice**



Integritatea sistemului de achiziții publice

Reprezentanții la sondaj au fost rugați să evalueze pe o scară de la 1 la 5 (*unde 1 este cel mai scăzut calificativ, iar 5 – cel mai înalt calificativ*), **integritatea sistemului de achiziții**. Tabloul pe acest aspect este următorul: 46% dintre respondenți apreciază integritatea sistemului cu un calificativ scăzut și extrem de scăzut, 28% acordă un calificativ mediu și 26% - un calificativ înalt și foarte înalt.

Diagrama 14. **Integritatea sistemului de achiziții publice**



Concluzii și recomandări privind îmbunătățirea sistemului național de achiziții publice

Persoanele chestionate și interviuate au fost rugate să evidențieze nu doar problemele și carențele sistemului de achiziții publice dar să ofere inclusiv recomandări privind îmbunătățirea funcționării acestuia. Recomandările, în mare parte, se referă la **cadrul legal, transparența achizițiilor, sistemele electronice de achiziții, informare și instruire, procedurile de achiziții, profesionalismul funcționarilor publici, supravegherea, controlul și monitorizarea achizițiilor publice.**

Cadrul legal

1. Îmbunătățirea cadrului legal primar și normativ-secundar în domeniul achizițiilor publice;
2. Revizuirea și eliminarea excepțiilor stabilite în art.5 din legea privind achizițiile publice;
3. Actualizarea Hotărârilor de Guvern ca rezultat al modificărilor operate la legea 131/2015;
4. Eliminarea neconcordanțelor dintre prevederile cadrului legal primar și cel secundar care generează discreție în aplicare și riscuri de corupție;
5. Revizuirea normelor legale care sunt generale și pot avea interpretări diferite în funcție de interesul persoanei care le aplică.

Cadrul instituțional

1. Asigurarea independenței Agenției Achiziții Publice;

2. Intensificarea rolului consultativ al Agenției Achiziției Publice la toate aspectele ce se referă la procesul de achiziții publice.
3. O colaborare reală dintre instituțiile cu atribuții pe domeniul achizițiilor publice (Ministerul Finanțelor, Agenția Achiziții Publice, Centrul Național Anticorupție, Consiliul Concurenței, Inspekția Financiară, Curtea de Conturi, etc.).

Procedura de contestare

1. Introducerea în cadrul normativ-secundar a unui mecanism de descurajare a depunerii contestațiilor neîntemeiate / cu rea-intenție;
2. Simplificarea procedurii de contestare;
3. Angajarea juriștilor în completele de examinare a contestațiilor din cadrul Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor.

Transparența achizițiilor

1. Îmbunătățirea gradului de transparență în achizițiile publice;
2. Îmbunătățirea nivelului de comunicare între autoritățile contractante și operatorii economici;
3. Obligativitatea acordării accesului integral la informație privind procedura de achiziție publică (dosarul achiziției publice).

Sistemele electronice de achiziții publice

1. Îmbunătățirea sistemelor informaționale de achiziții electronice;

2. Susținerea inovațiilor și continuarea dezvoltării digitale a domeniului achizițiilor;
3. Interconectarea sistemului electronic de achiziții SIA RSAP MTender cu alte servicii electronice și portaluri guvernamentale.

Informare și instruire

1. Informare și instruirea tuturor actorilor implicați în procesul de achiziții referitor la modificările legislative; utilizarea sistemului electronic SIA RSAP MTender de către operatorii economici și autoritățile contractante; procedurile de achiziții pentru încurajarea participării mai largi a operatorilor economici la procedurile de achiziție;
2. Crearea unui centru de consultare a agenților economici și autorităților publice locale referitor la achizițiile publice;
3. Elaborarea ghidurilor cu specificații tehnice pentru autoritățile contractante.

Profesionalismul și integritatea specialiștilor în achiziții publice

1. Instituirea filtrelor legale pentru funcționarii angajați în autoritățile publice pe următoarele direcții: integritate, competență / experiență profesională, etc.
2. Majorarea salariilor funcționarilor publici;
3. Mecanism de sancționare a funcționarilor care admit încălcarea principiilor și legislație în procesul de achiziție publică.

Supravegherea și controlul achizițiilor

1. Stabilirea structurilor / organelor de control independente de factorul politic, cu atribuții coercitive, privind respectarea cadrului legal din domeniul achizițiilor publice;

2. Verificarea mult mai minuțioasă și mai des a corectitudinii îndeplinirii condițiilor contractuale de către responsabilii din instituțiile publice și organele de control;
3. Asigurarea de către grupul de lucru a controlului pe toată durata procedurii de achiziție publică;

Monitorizarea achizițiilor de către public și societatea civilă

1. Stimularea și motivarea cetățenilor de a se implica în procesul de monitorizare a achizițiilor publice și de gestionare a banilor publici;
2. Susținerea societății civile de către donatorii externi pentru a asigura o monitorizare permanentă a achizițiilor publice;
3. Informarea și responsabilizarea publicului / cetățeanului privind achizițiile publice și aspectele pe care le implică.

Alte recomandări

1. Instituirea unui mecanism prin care calitatea să fie criteriul de bază în cazul procedurilor de achiziții a produselor alimentare și medicamentelor;
2. Descentralizarea sistemului achizițiilor publice;
3. Sporirea operativității sistemului de achiziții;
4. Favorizarea participării întreprinderilor mici și mijlocii la procedurile de achiziții;
5. Susținerea producătorilor autohtoni, prin acordarea unor facilități de participare la procedurile de achiziții;
6. Dezvoltarea serviciilor de consultanță în achiziții publice pentru autoritățile contractante, inclusiv prin certificarea specialiștilor în achiziții publice etc.

