

# Indicatori de risc în achizițiile publice în Republica Moldova

## CUPRINS

<b>Abrevieri:</b> .....	3
<b>Sumar executiv</b> .....	4
<b>Metodologie</b> .....	5
<b>Introducere</b> .....	7
<b>Capitolul I. Indicatori de risc la etapa de pre-tender și cea de planificare</b> .....	10
<b>Capitolul II. Indicatori de risc la etapa de desfășurare a procedurii de achiziție</b> .....	28
<b>Capitolul III. Indicatori de risc la etapa de atribuire a contractului</b> .....	35
<b>Capitolul IV. Indicatori de risc la etapa de implementare a contractului</b> .....	46
<b>Concluzii</b> .....	52

## Abrevieri:

AAP – Agenția Achiziții Publice  
AC – Autoritate Contractantă  
AGER – Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă  
ANSC – Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor  
AO – Asociație Obștească  
ASD - Administrația de Stat a Drumurilor  
ASP - Agenția Servicii Publice  
AVM - Achiziție de Valoare Mică  
BAP – Buletinul Achizițiilor Publice  
BEI - Banca Europeană de Investiții  
BERD - Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare  
CAPCS - Centrul pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate  
CC – Consiliul Concurenței  
CCRM - Curtea de Conturi a Republicii Moldova  
CNA – Centrul Național Anticorupție  
CNAS - Casa Națională de Asigurări Sociale  
CSE - Comisia Situații Excepționale  
COP – Cerere de Oferte de Prețuri  
DCC - Direcția Construcții Capitale  
DETS - Direcția Educație Tineret și Sport  
DÎTS - Direcția de Învățământ Tineret și Sport  
DGETS - Direcția Generală Educație Tineret și Sport  
DGLCA - Direcția Generală Locativ-Comunală și Amenajare a mun. Chișinău  
GL – Grup de lucru  
HG – Hotărâre de Guvern  
ÎM - Întreprindere Municipală  
IMSP - Instituție Medicală de Sănătate Publică  
ICFS - Inspectoratul Control Financiar de Stat  
JOUE - Jurnalul Oficial al Uniunii Europene  
LP – Licitație Publică  
OE - Operator Economic  
MEC - Ministerul Educației și Cercetării  
NFP - Negociere fără Publicare Prealabilă a unui Anunț de Participare  
PA - Procuratura Anticorupție  
PNDSAP - Programul Național de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2023 – 2026  
SIA „RSAP” - Sistemul Informațional Automatizat „Registrul de Stat al Achizițiilor Publice”  
TVA - Taxa pe Valoare Adăugată  
UE – Uniunea Europeană

## Sumar executiv

Acest studiu a fost elaborat în contextul implementării Programului Național de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2023 – 2026 (PNDSAP). Scopul acestuia constă în susținerea implementării subacțiunii 3.4.4. *Monitorizarea corectitudinii inițierii și desfășurării procedurilor de achiziții* din cadrul *Obiectivului specific 3. Crearea unui sistem integral de achiziții, în scopul atingerii obiectivelor stabilite în documentele de politici publice, cu accent pe aspecte sociale, mediu, inovare și performanță, inclusiv clarificarea rolurilor organizațiilor de la nivel strategic, tactic și operațional pentru evitarea conflictului de competență* parte al PNDSAP. Astfel, prezentul studiu are drept obiectiv identificare indicatorilor de risc în achizițiile publice din Republica Moldova, precum și a unor posibile acțiuni ce pot fi întreprinse de către instituțiile responsabile în vederea minimizării acestora.

În cadrul proiectului „Creșterea integrității achizițiilor publice în Moldova”, care a fost lansat în septembrie 2020 de către IDIS Viitorul și va continua până în iunie 2025, mai multe organizații ale societății civile au fost instruite și capacitate în vederea desfășurării activităților de monitorizare a achizițiilor publice. Ulterior, mai multe organizații au beneficiat de granturi pentru a implementa proiecte de monitorizare a achizițiilor publice, printre care enumerăm: AO Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă AGER, AO Părinți Solidari, AO Proiectul Media „Cu Sens”, AO Media Guard, ADO LEX XXI, Contact, Local Invest, AO Prospect, Transparency International Moldova, AO „Asociația Presei Independente” (API). În consecință, acest studiu se bazează pe un ansamblu de constatări identificate de către toate aceste organizații ale societății civile implicate în monitorizarea achizițiilor publice în perioada 2022 - 2024.

Luând în considerare constatările monitorizării efectuate de către organizațiile societății civile, dar și jurnaliștilor de investigație în perioada 2022-2024, desfășurate în cadrul proiectului implementat de către IDIS Viitorul (Chișinău, Moldova) și Partnership Transparency Fund (Washington, DC., USA), finanțat de către Departamentul de Stat al SUA, intitulat „Consolidarea integrității în achizițiile publice”, autorii studiului au identificat mai mulți indicatori de risc în cadrul achizițiilor publice din Republica Moldova.

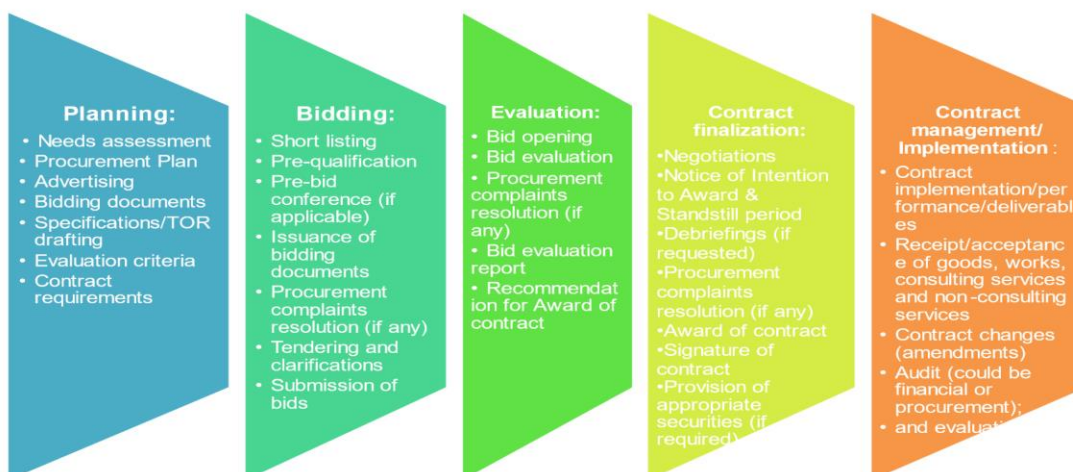
Totodată, ca și bază pentru elaborarea studiului au servit analiza procedurilor de achiziție publică desfășurate în temeiul Legii 131/2015 privind achizițiile publice, în special în cazurile de rezonanță, pornind de la etapa de planificare și până la etapa de implementare a contractelor, acolo unde datele în acest sens sunt disponibile. Drept sursă de informații au fost folosite datele din sistemul SIA RSAP „MTender”, pagina Agenției Achiziții Publice, deciziile emise de către Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor, rapoarte ale Curții de Conturi, CNA, decizii ale Consiliul Concurenței, Inspectoratul Control Financiar de Stat, dar și informațiile colectate de-a lungul anilor de autori și cuprinse în rapoartele de monitorizare elaborate de autori și alte organizații ale societății civile și jurnaliști de investigații din Republica Moldova.

## Metodologie

Autorii studiului au utilizat metodologia indicatorilor de risc în achizițiile publice. În acest sens, au fost suprapuși indicatorii de risc formulați [în documentul OECD](#) cu indicatorii de risc identificați cel mai frecvent în achizițiile publice desfășurate conform Legii 131/2015. Lista a fost completată și cu alți indicatori de risc identificați la nivel național, ținând cont de cadrul legal aferent și erorile observate pe parcursul monitorizării efectuate de către societatea civilă sau instituțiile enumerate anterior. În rezultatul acestui exercițiu, au fost identificați 24 indicatori de risc, caracteristici pentru fiecare etapă de desfășurare a procedurilor de achiziție, începând cu etapa de planificare și finalizând cu etapa de implementare a contractelor. Imaginea de mai jos prezintă întregul proces de achiziție:



### Mapping the Procurement Process



## 8

### Indicatori de risc la etapa de pre-tender și cea de planificare:

1. Eludarea aplicării prevederilor legislative în procesul de achiziție în procesul de planificare
2. Selectarea incorectă a tipului de procedură
3. Aplicarea greșită a regulilor privind calcularea valorii estimate
4. Descrierea incorectă a obiectului procedurii de achiziție
5. Criteriile de calificare nu respectă principiile de tratament egal, proporționalitate și asigurarea concurenței
6. Stabilirea incorectă a criteriilor de evaluare
7. Inițierea procedurilor de achiziții în lipsa resurselor sau certitudinii privind alocarea resurselor.

### Indicatori de risc la etapa de desfășurare a procedurii de achiziție:

1. Termene limitative pentru depunerea ofertelor

2. Evaluarea incorectă a calificărilor agenților economici, soldată cu descalificarea acestora
3. Evaluarea incorectă a ofertelor, soldată cu respingerea unui ofertant calificat sau nerespingerea unei oferte neconforme
4. Modificarea criteriilor de atribuire după anunțarea procedurii de achiziție
5. Anularea procedurii de achiziție publică fără temei legal sau neargumentată.

#### **Indicatori de risc la etapa de atribuire a contractului:**

1. Nerespectarea termenelor de așteptare înainte de încheierea contractelor de achiziții
2. Neinformarea participanților la procedură despre rezultatele acesteia și decizia autorității contractante
3. Nepublicarea Deciziei de atribuire. Publicarea incompletă a informației în Decizia de atribuire sau publicarea acesteia după termenul prevăzut
4. Încheierea unui contract ce nu corespunde angajamentelor asumate de către operatorul economic declarat câștigător, incluse în oferta sa
5. Modificarea prevederilor contractului în perioada de execuție a acestuia, contrar prevederilor legale
6. Încheierea unor acorduri adiționale pentru servicii sau bunuri suplimentare, fără a desfășura o procedură transparentă asigurând concurența
7. Atribuirea contractelor operatorilor economici care cad sub incidența temeiurilor de excludere
8. Atribuirea contractelor cu ignorarea constatărilor din deciziile ANSC

#### **Indicatori de risc la etapa de implementare a contractului:**

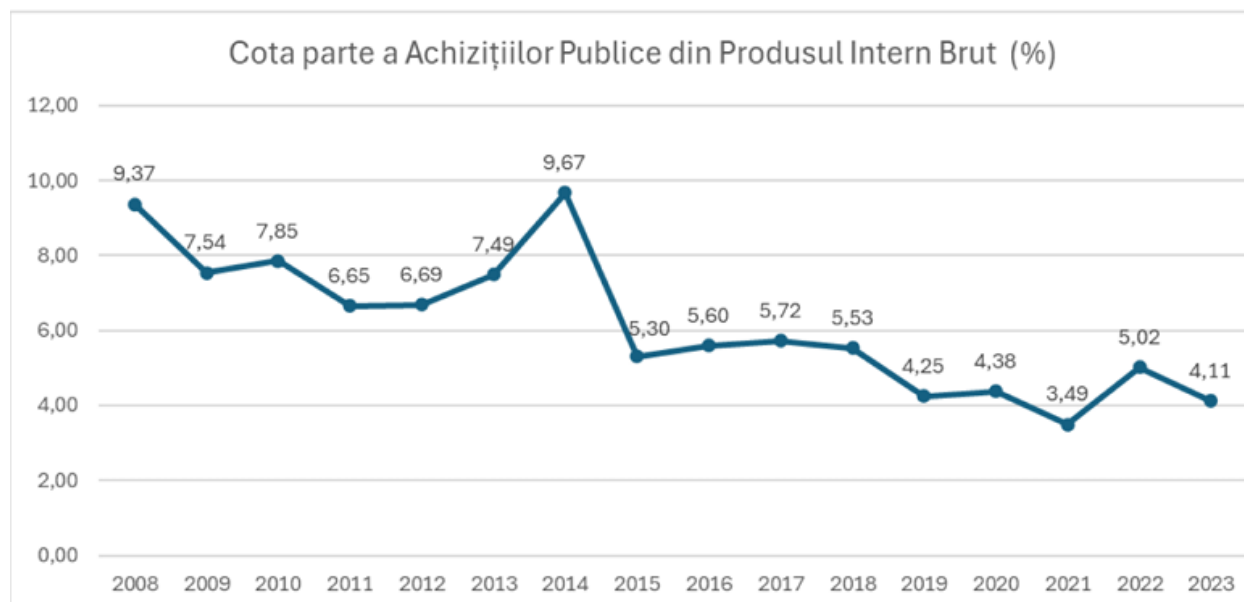
1. Facturare dublă pentru aceleași prestații
2. Facturare fictivă/Facturi plătite pentru prestații ce nu au fost executate
3. Ofertant fictiv/participare cu oferte concertate în achizițiile publice
4. Acte de corupție/mită pentru funcționari responsabili de achiziții publice

Fiecare dintre acești indicatori de risc a fost analizat și prin prisma prevederilor legale relevante, atât dacă admiterea circumstanțelor care cad sub incidența indicatorilor de risc reprezintă în sine încălcări, dar și sub aspectul suspiciunilor rezonabile de comitere a unor infracțiuni de corupție. De asemenea, au fost aduse exemple concrete pentru fiecare indicator de risc, din procedurile de achiziții publice desfășurate începând cu anul 2020 și până în prezent. În studiu sunt prezentate 66 de exemple pentru a argumenta cei 24 indicatori de risc.

În baza analizei și constatărilor, autorii studiului au subliniat o serie de riscuri pe care le prezintă potențialele erori sau încălcări identificate asupra dezvoltării, per ansamblu, a domeniului achizițiilor publice în Republica Moldova, iar în rezultat, a fost elaborată și o listă de posibile recomandări de acțiuni pentru autorități. Studiul a fost elaborat de membrii Coaliției de monitorizare, Olga Diaconu și Maria Covalciuc, reprezentante ale Asociației pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă (AGER).

## Introducere

Conform statisticii, cota-parte a achizițiilor publice din PIB, în anul 2023, a fost 4,11. Și pentru că discutăm despre o sumă de cca 12 miliarde de lei, observăm totuși că desfășurarea corectă și utilizarea eficientă a banilor publici este, uneori, amenințată de o serie de riscuri în ceea ce privește conformitatea acestora cu prevederile cadrului legal. Responsabilitatea factorilor de decizie, în acest context, constă în identificarea, evaluarea și monitorizarea riscurilor pe parcursul întregului ciclu al achiziției.<sup>1</sup>

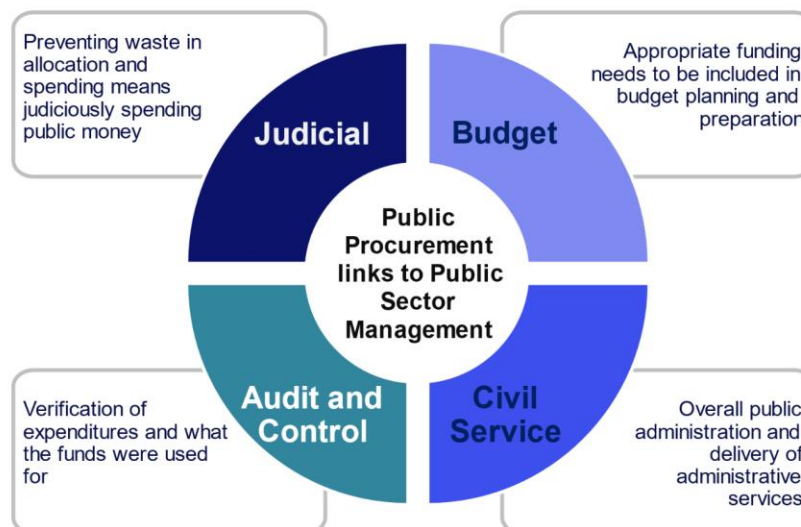


Indicatorii de risc din achizițiile publice nu indică neapărat o încălcare a autorității contractante sau a operatorului economic care participă la acea procedură, totuși aceștia denotă că pot urma erori sau chiar cazuri de nerespectare a prevederilor legale. În general, achizițiile publice sunt interconectate, cu sistemul bugetar, de audit, juridic, dar și cel de prestări de servicii publice, indiferent de obiectul achiziției, iar această trăsătură generează consecințe majore, căci unele erori sau iregularități ce par minuscule pot avea repercusiuni economice, de mediu, sociale, etc. Și tocmai acest fapt subliniază cât de importantă este implicarea Guvernului în identificarea corectă a indicatorilor de risc, evaluarea, precum și monitorizarea permanentă a acestora.

Elaborarea unei strategii de management a riscurilor în achizițiile publice este un imperativ, totuși aceasta trebuie să fie o consecință logică a unei analize a sistemului, a problemelor identificate și a potențialelor cauze ce determină utilizarea ineficientă a resurselor publice. Infograficul de mai jos ilustrează legătura dintre domeniul achizițiilor publice și alte sectoare de administrare publică.

<sup>1</sup> *Managing risks in public procurement of goods, services and infrastructure*, OECD Public Governance Policy Papers, 2023

## Other Public Sector Functions



5

Evaluările organizațiilor internaționale, precum raportul MAPS, elaborat de către experții Băncii Mondiale, dar și rapoartele Curții de Conturi, investigațiile din mass-media arată că achizițiile publice rămân a fi un sector vulnerabil în fața corupției și fraudei. Prin urmare, desfășurarea eficientă a procedurilor de achiziții publice, în cadrul unui sistem competitiv, echitabil și transparent, devine și un indicator al exercitării eficiente a funcției de administrare publică, ce ar trebui să aibă ca și obiectiv general asigurarea accesului cetățenilor la servicii publice calitative.

Pentru a anticipa riscurile de fraudă sau corupție este necesară, întâi de toate, înțelegerea acestora. Comprehensiunea particularităților fiecărui risc poate ghida spre formularea pașilor necesari pentru ca aceștia să fie detectați la timp, dar și luarea de măsuri în vederea excluderii acestora sau actorilor care pot periclita desfășurarea corectă și eficientă a unei proceduri de achiziție publică.

În 2013, SIGMA a elaborat un document intitulat „Identificarea și corectarea celor mai comune erori în achizițiile publice”<sup>2</sup> în care au explicat ce înțelegem prin „erori”, cum le putem clasifica și care ar fi cel mai des întâlnite erori în achizițiile publice. În baza acestui document, vom încerca să identificăm și o listă de indicatori de risc pentru sistemul de achiziții publice din Republica Moldova.

<sup>2</sup> *Detecting and Correcting Common Errors in Public Procurement*, SIGMA, 2013



Așadar, un aspect esențial ce trebuie subliniat este clasificarea erorilor, și anume: semnificativi (significativ/material) și neesențiali (insignificant/trivial), deoarece impactul acestora determină rezultatele procedurii de achiziție publică. Prin urmare, erorile semnificative sunt cele care au un potențial impact asupra rezultatelor unei achiziții, cu alte cuvinte, decizia autorității contractante putea fi alta în cazul în care acele erori nu ar fi fost comise. Erorile neesențiale sunt cele care, de cele mai multe ori, nu afectează rezultatele procedurii (de ex. cu sau fără acele erori, aceeași ofertă ar fi fost declarată câștigătoare).

Din punct de vedere cronologic, indicatorii de risc pot fi identificați la fiecare etapă a procedurii: de la planificare, până la atribuirea contractului și chiar etapa implementare. Indicatorii de bază ar putea fi clasificați în 3 categorii:

- Indicatori de risc la etapa de pre-tender și cea de planificare
- Indicatori de risc la etapa desfășurării procedurii de achiziție
- indicatori de risc la etapa de atribuire a contractului
- Indicatori de risc la etapa implementare a contractului.

În capitolele ce urmează, vom enumera indicatorii de risc cei mai des întâlniți la **fiecare etapă a procedurii**. Totodată, fiecare capitol va cuprinde enumerarea indicatorilor de risc, identificarea exemplelor, dar și un tabel ce conține posibile consecințe și recomandări de acțiuni necesare a fi întreprinse de către instituțiile responsabile (Ministerul Finanțelor, Agenția Achiziții Publice, Curtea de Conturi, etc) în vederea eradicării sau, cel puțin, diminuării numărului acestora. Aceste informații sunt, de asemenea, prezentate și sub forma unor tabele, la finalul fiecărui capitol.

## Capitolul I. Indicatori de risc la etapa de pre-tender și cea de planificare

Etapa de planificare a achizițiilor publice are un rol esențial în vederea asigurării eficienței utilizării banilor publici și satisfacerii necesităților cetățenilor sau dotării/asigurării capacităților corespunzătoare autorităților ce prestează servicii publice. Această afirmație se aplică indiferent că se procură bunuri, servicii sau lucrări, dar și indiferent de domeniul la care putem atribui contractele de achiziții publice, fie că este vorba despre educație, sănătate, infrastructură etc.

Totuși, acestei etape pare să i se acorde o atenție minimă, pe alocuri fiind de-a dreptul neglijată, fie din lipsă de cadre specializate sau din cauza altor activități abordate cu prioritate de autoritățile contractante. Astfel, se lansează proceduri de achiziție cu întârziere, în grabă, cu diverse erori, în baza unor calcule eronate sau în lipsa unor evaluări corespunzătoare a necesităților, pentru a „nu pierde banii” alocați, ce urmează a fi folosiți până la final de an. Problemele nu întârzie să apară, acestea ieșind la iveală fie la etapa desfășurării procedurii de achiziție, fie deja în procesul de executare a lucrărilor.

Planificarea necorespunzătoare generează mai multe consecințe, cum ar fi: contestații, care duc la anularea procedurilor de achiziție; imposibilitatea utilizării banilor alocați sau lansarea „de urgență” a procedurilor de negociere fără publicare a unui anunț de participare; achiziționarea de bunuri, servicii sau lucrări de calitate inferioară, la prețuri mai mari sau care nu corespund necesităților beneficiarilor.

În continuare, venim cu exemple și studii de caz ce se referă la indicatorii de risc identificați.

### **1. Eludarea aplicării prevederilor legislative în procesul de achiziție**

Legislația în domeniul achizițiilor publice stabilește clar instituțiile ce reprezintă autorități contractante, prin urmare, în cazul în care unele dintre aceste instituții publice încheie contracte directe fără a respecta prevederile legale, fără a desfășura o procedură transparentă și competitivă, putem cataloga ca fiind un risc de corupție. Tot în această categorie sunt și cazurile când autoritatea contractantă se eschivează de la aplicarea prevederilor legislative, invocând excepție de la Legea achizițiilor publice, când, de fapt, condițiile pentru a face referire la acea excepție din Lege nu sunt întrunite pe deplin. De asemenea, putem include aici și cazurile când o autoritate contractantă încheie un contract de achiziții publice optând pentru o altă procedură (la fel, competitivă), dar nu cea prevăzută de către legiuitor pentru achiziția respectivă (de ex. AC poate desfășura o licitație publică la nivel național, deși pragul valoric indică că anunțul ar fi trebuit să fie publicat și în Jurnalul Oficial al UE).

Deși Legea achizițiilor publice este explicită cu referire la instituțiile ce au calitatea de autorități contractante și procedurile ce trebuie aplicate, în practică, identificăm încă situații în care se fac achiziții cu neglijarea cadrului legal. Am constatat că unele autorități contractante și-au creat propriile reguli de joc, altele au încercat să exploateze lacune legislative, fie au neglijat pur și simplu prevederile legale. Mai sunt și o serie de excepții la Legea 131/2015 privind achizițiile publice, aplicate frecvent. Asupra multora dintre achizițiile publice încadrate sub aceste excepții,

deși sunt îndeplinite formalitățile pentru a le considera legale, planează suspiciuni sau am identificat indicatori de risc de corupție sau utilizare inefficientă a banilor publici.

**Exemplul 1.** Primăria mun. Chișinău, a contractat operatorul economic care a renovat strada pietonală Eugen Doga, în afara unui contract de achiziție publică. Deși inițial desfășurase o procedură de licitație în sistemul Mtender, aceasta a fost anulată din motivul unor presupuse erori grave care afectau procedura. Ulterior, contractul a fost atribuit, în mod direct, fără a ține cont de legislația achizițiilor publice sau de alte reguli aplicabile, operatorului economic care oferise prețul cel mai mare în cadrul procedurii de licitație. Proiectul, conform afirmațiilor responsabililor de la Primăria mun. Chișinău, a fost inițiat în parteneriat cu Agenția de Cooperare Turcească TİKA, însă decizia de renovare nu a fost consultată cu locuitorii orașului, nu au fost comunicate costurile finale ale lucrărilor ([Raport de monitorizare a achizițiilor publice aprilie – septembrie 2023](#))<sup>3</sup>.

**Exemplul 2.** O parte din trecerile subterane pentru pietoni din mun. Chișinău au fost reparate de agenți economici privați, pe propria cheltuială, în lipsa unor proceduri de achiziție, expertize pentru rezistența pasajului subteran, proiecte de execuție sau caiete de sarcini, și fără ca municipalitatea să poată verifica respectarea prevederilor legale ce țin de calitatea în construcții și inofensivitatea materialelor utilizate. Atât primarul general, cât și subdiviziunile primăriei, ascundeau cu strictețe numele operatorilor economici care au contribuit la lucrările de reparație, dar și sumele cu care aceștia au contribuit și ce lucrări au realizat (Raport AGER de monitorizare a achizițiilor publice pentru perioada octombrie 2021 - mai 2022)<sup>4</sup>.

La acest subiect, a fost realizată o investigație de Ziarul de Gardă<sup>5</sup>. Deși s-ar putea afirma că nu ar fi avut loc prejudicierea bugetului public, aceste condiții de executare a lucrărilor prezintă riscuri mari sub aspectul calității construcțiilor. Iar companiile care execută lucrări gratuit, de regulă, urmăresc obținerea unor avantaje de la autoritatea publică locală, cum ar fi autorizații de construcție ilicite, ceea ce poate prejudicia indirect bugetul public.

**Exemplul 3.** O investigație<sup>6</sup> publicată de Moldova Curată scoate la iveală un caz în care lucrările de iluminare au fost începute înainte de semnarea contractului de achiziții publice în localitatea Cozești. La acel moment, la ANSC se afla în procedură de examinare o contestație. ANSC a anulat decizia de atribuire, însă primăria a atribuit repetat contractul către „Euro VL Construct” SRL. Un alt agent economic, care contestase decizia, cât și un consilier local, au declarat că lucrările au fost executate înainte de semnarea contractului de către „Euro VL Construct” SRL.

**Exemplul 4.** O formă de evitare a Legii 131/2015 este practică de mai mulți ani de Ministerul Educației și Cercetării (MEC), care a adoptat un regulament, prin ordin intern, prin care își stabilește propriile reguli pentru achizițiile de manuale, care este un act intern, și în mod evident inferior legilor sau hotărârilor de Guvern. Potrivit [Regulamentului cu privire la selectarea și](#)

---

<sup>3</sup> [Raport de monitorizare a achizițiilor publice \(aprilie – septembrie 2023\)](#)

<sup>4</sup> [Raportul AGER de monitorizare a achizițiilor publice pentru perioada octombrie 2021 - mai 2022](#)

<sup>5</sup> [Chișinău, „șantier electoral” cu firme penale și 100 de milioane din bugetul statului](#)

<sup>6</sup> [Iluminare cu năbădăi la Cozești](#)

achiziția manualelor școlare<sup>7</sup>, grupul de lucru nu este implicat și nu participă la partea de evaluare a calității manualelor. Membrii grupului de lucru, cel puțin reprezentanții societății civile în cadrul acestuia, nu au acces la mostrele de manuale, la documentele emise de Consiliul Național pentru Aprobarea Manualelor în procesul evaluării calității manualelor, și nici nu cunosc identitatea evaluatorilor implicați.

Regulamentul privind achiziția și selecția manualelor exclude ANSC de la evaluarea contestațiilor asupra rezultatelor evaluării calității manualelor. Regulamentul adoptat în anul 2022 perpetuează o situație stabilită printr-un regulament mai vechi, aprobat prin ordin intern nr. 143/2017, cu modificările ulterioare operate prin ordinul MECC nr. 458/2020, care nu a fost publicat în Monitorul Oficial<sup>8</sup>. Despre acesta, Curtea de Conturi constatare că era contrar legii prin Hotărârea Curtii de Conturi nr.73 din 22 decembrie 2020 privind raportul auditului conformității achizițiilor publice în cadrul Ministerului Educației, Culturii și Cercetării și la unele entități din subordine<sup>9</sup>. Despre aceste probleme, raportate la anul 2024, a scris AO „Părinți Solidari” într-un articol publicat pe pagina web<sup>10</sup>.

**Exemplul 5.** Excepțiile prevăzute la art. 5 din Legea 131/2015, ce se referă la cazurile în care autoritățile nu sunt obligate să aplice prevederile acestei legi, sunt exploatate pe larg în Republica Moldova, pentru a eluda aplicarea procedurilor legale. Ambiguitatea prevederilor privind excepțiile l-au determinat pe primarul general al capitalei să înainteze demersuri Comisiei pentru economie, buget și finanțate a Parlamentului Republicii Moldova<sup>11</sup> pentru a desfășura achiziția planificată a 100 de autobuze în afara sistemului Mtender, prin negocieri directe desfășurate de Î.M. „Parcul Urban de Autobuze”, după ce procedura de licitație deschisă nr. ocds-b3wdp1-MD-1595492839263<sup>12</sup> din anul 2020 a eșuat.

La acel moment, Legea 74/2020 privind achizițiile în sectorul utilităților nu intrase în vigoare, respectiv părea un moment favorabil pentru a profita de acest vid legislativ. Până la urmă, achiziția celor 100 de autobuze s-a desfășurat în temeiul Legii 131/2015, prin procedura de licitație deschisă (licitația deschisă nr. ocds-b3wdp1-MD-1614258987702)<sup>13</sup><sup>14</sup>. Această excepție fusese acceptată anterior de ANSC, în anul 2019, în cadrul unei alte proceduri de achiziție de autobuze desfășurată de ÎM „Parcul Urban de Autobuze”, care și-a negat propria competență. În acel caz, ANSC nu a ținut cont de faptul că ÎM „Parcul Urban de Autobuze” elaborase documentația de atribuire conform prevederilor Legii 131/2015 și specificase expres că ANSC avea competență de examinare a contestațiilor.

---

<sup>7</sup> [Regulamentului cu privire la selectarea și achiziția manualelor școlare adoptat prin ordinul nr. 300 din 29.04.2022](#)

<sup>8</sup> [Raport de monitorizare a achizițiilor publice \(aprilie 2021 – septembrie 2021\)](#)

<sup>9</sup> [Hotărârea Curtii de Conturi nr.73 din 22 decembrie 2020 privind raportul auditului conformității achizițiilor publice în cadrul Ministerului Educației, Culturii și Cercetării și la unele entități din subordine](#)

<sup>10</sup> [Manuale noi pentru elevi: Cum are loc procedura de evaluare, ce criterii trebuie respectate și cum sunt desemnați câștigătorii](#)

<sup>11</sup> [https://www.chisinau.md/ro/ion-ceban-solicita-pozitia-parlamentului-privind-negocierile-directe-dintre-muni-20292\\_245202.html](https://www.chisinau.md/ro/ion-ceban-solicita-pozitia-parlamentului-privind-negocierile-directe-dintre-muni-20292_245202.html)

<sup>12</sup> <https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1595492839263?tab=contract-notice>

<sup>13</sup> <https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1614258987702?tab=contract-notice>

<sup>14</sup> [Raport de monitorizare a achizițiilor publice \(aprilie 2021 – septembrie 2021\)](#)

Prin aceasta, a fost contrazisă practica anterioară a ANSC, din 2017, când ANSC a examinat o contestație pe un caz similar într-o achiziție a aceleiași autorități contractante.

**Exemplul 6.** O altă situație de neaplicare a prevederilor legale poate fi considerată și nepublicarea procedurilor de achiziție publică ce depășesc pragurile prevăzute de Legea 131/2015 în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JOUE). În anul 2020, Î.S. „Administrația de Stat a Drumurilor” (ASD) nu a publicat în JOUE mai multe proceduri de achiziție publică, a căror valoare depășea pragul indicat în Legea 131/2015, iar suma cumulată a căror depășea 4 miliarde de lei, conform anunțurilor de intenție. Aceste circumstanțe au servit temei pentru depunerea unor contestații. Menționăm că, până la acel moment, autoritățile contractante nu publicau în JOUE proceduri de achiziție, invocând lipsa accesului.

Nici în prezent, Administrația de Stat a Drumurilor nu obișnuiește să publice procedurile de achiziții publice ce depășesc valoarea estimată de 90 milioane de lei în JOUE.

**Exemplul 7.** Nepublicarea în JOUE a servit drept temei pentru anularea procedurii de achiziție pentru blanchete cu tehnologii de personalizare pentru actele de identitate din sistemul național de pașapoarte, permise de conducere și certificate de înmatriculare (licitație nr. [ocds-b3wdp1-MD-1619699719304](#)). Valoarea estimată a achiziției a fost de 498 356 856,92 lei, fără TVA. Această achiziție a fost inclusă în planul de achiziții cu câteva zile înainte de Paști, la data de 26 aprilie 2021, și inițiată peste 3 zile. Anunțul de participare a fost publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene cu o întârziere de aproximativ 2 săptămâni. Ulterior, acesta a constituit unul dintre temeiurile de anulare a procedurii de achiziție.

## **2. Selectarea incorectă a tipului de procedură**

În ceea ce privește legislația europeană, există două tipuri de proceduri de bază: procedurile deschise și cele restrânse, acestea fiind utilizate pe larg, iar decizia de a opta pentru una dintre ele este lăsată la latitudinea autorității contractante. Toate celelalte tipuri de proceduri pot fi folosite doar respectând anumite condiții/circumstanțe specifice, cum ar fi urgența, forța majoră, sau dacă există un singur operator economic ce poate livra ceea ce solicită autoritatea contractantă. Similar, și în cazul legislației Republicii Moldova în achizițiile publice, autoritățile contractante pot utiliza cel mai des licitația deschisă sau restrânsă, cererea ofertelor de prețuri, și, mai rar, respectând toate condițiile stipulate de către legiuitor, acestea pot opta pentru proceduri cum ar fi: negocierea cu/fără publicarea unui anunț de participare, concurs de soluții, dialog competitiv, parteneriat pentru inovare, etc.

Decizia autorității contractante de a nu respecta anumite reguli privind alegerea corectă a tipului de procedură este, de asemenea, un indicator de risc și chiar o eroare, ce poate fi remediată doar declarând contractul semnat nul și anunțând o nouă procedură de achiziție.

Monitorizarea achizițiilor publice scoate în evidență abuzurile frecvente ale autorităților contractante în utilizarea procedurii de negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare. Procedura de achiziție publică Negociere Fără Publicarea prealabilă a unui anunț de participare (NFP), este prevăzută în Lege și Regulament ca un instrument excepțional în cazul în

care au fost utilizate proceduri competitive și transparente și nu a fost depusă nicio ofertă adecvată, este strict necesară, din motive de maximă urgență ca urmare a unor evenimente imprevizibile, sau obiectul achiziției este unul excepțional și nu există alternativă pe piață.

**Exemplul 8.** Aplicarea defectuoasă a procedurii pentru achiziția de servicii educaționale pentru realizarea comenzii de stat de pregătire a cadrelor de specialitate, de Ministerul Educației și Cercetării (MEC), a fost scoasă în evidență într-un raport de monitorizare al AO „Părinți Solidari”<sup>15</sup>. În anul 2022, în Planul de achiziții au fost incluse două proceduri cu acest obiect, a căror valoare cumulată depășea 1,5 miliarde de lei.

Pentru ambele proceduri menționate, în planul de achiziții a fost indicat că acestea vor fi realizate prin contracte de valoare mică, fapt care ridică anumite semne de întrebare privind corectitudinea alegerii tipului procedurii, cât și a modului de realizare a procedurii de achiziție. În anii precedenți, aceste achiziții au fost realizate prin negocieri fără publicarea prealabilă a unor anunțuri de participare (NFP). Dintr-un alt articol de pe pagina AO „Părinți Solidari”<sup>16</sup>, aflăm că, în anul 2022, valoarea achizițiilor de servicii educaționale a constituit pentru învățământul profesional tehnic secundar – 525 de milioane de lei; pentru învățământul profesional tehnic postsecundar – 406 milioane de lei; pentru învățământul superior – 713 milioane de lei. În pofida valorii considerabile, acestea au fost raportate ca și achiziții de valoare mică.

**Exemplul 9.** Mecanismele de flexibilitate reglementate prin prevederi speciale, în contextul crizei pandemice și războiului din țara vecină, suprapuse cu utilizarea abuzivă și tendențioasă de către unele autorități contractante a procedurii de NFP, au dus la o creștere semnificativă a procedurilor de NFP în perioada 2020 - 2022, comparativ cu anul 2019 când au fost utilizate cele mai puține proceduri NFP, contracte, inclusiv acorduri adiționale: anul 2019 - 497 proceduri; anul 2020 - 601; anul 2021 - 888; respectiv anul 2022 - 1070 proceduri. Majorarea numărului de proceduri NFP a fost reflectată în [Raportul AGER de monitorizare a achizițiilor publice \(noiembrie 2022 – aprilie 2023\)](#). Din același raport reiese că în anul 2022, DETS-urile din Chișinău, au semnat 37 de contracte prin proceduri NFP și patru acorduri de modificare, în sumă totală de 48 176 126 lei, ceea ce este de peste 6,7 ori mai mult decât în anul 2021, când au fost semnate nouă contracte prin proceduri NFP, în sumă totală de 7 109 738,05 lei.

**Exemplul 10.** Cazuri de recurgere neîntemeiată la NFP sau semnarea unor contracte înainte de formalizarea unor proceduri, au fost reflectate în investigațiile AO „Cu Sens Media”. O astfel de investigație se referă organizarea evenimentelor „Moldova Europeană” și Summitul Comunității Politice Europene<sup>17</sup>. O altă investigație se referă la desfășurarea procedurilor de NFP în achizițiile de implanturi cohleare<sup>18</sup>.

**Exemplul 11.** La 13.04.2023, ÎM Regia EXDRUPO a încheiat patru contracte prin NFP pentru achiziția de beton asfaltic, în timp ce avea în derulare o licitație pentru încheierea unui acord-

---

<sup>15</sup> [Raport privind monitorizarea achizițiilor realizate de MEC și nouă instituții subordonate](#)

<sup>16</sup> [Achizițiile de servicii educaționale ale Ministerului Educației și Cercetării: valoare considerabilă, transparentă redusă](#)

<sup>17</sup> [Moldova Europeană, ignorând legea achizițiilor publice](#)

<sup>18</sup> [De ce nu aud?](#)

cadru. **Prima licitație**, inițiată la 7 februarie 2023, cu nr. [ocds-b3wdp1-MD-1675769685488](#), a fost anulată din motiv că niciuna dintre oferte nu ar fi fost conformă. **A doua licitație**, cu nr. [ocds-b3wdp1-MD-1679640569587](#), a fost inițiată la 24.03.2023. Contractele prin NFP au fost încheiate cu patru operatori economici ale căror oferte fuseseră declarate neconforme prin decizia din 23.03.23, în procedura nr. [ocds-b3wdp1-MD-1675769685488](#).

### **3. Aplicarea greșită a regulilor privind calcularea valorii estimate**

În această categorie includem riscuri precum:

- subestimarea valorii contractului pentru a putea aplica alte reguli, mai specifice, mai puțin transparente, decât cele prevăzute de lege. De ex., dacă valoarea contractului presupune obligativitatea autorității contractante de a publica un anunț și în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, iar aceasta decide să publice doar la nivel național, restricționând astfel participarea companiilor străine. Totodată, subestimând valoarea reală a viitorului contract, autoritatea contractantă poate opta pentru proceduri mai puțin transparente, de ex. mai multe achiziții de valoare mică, în locul unei proceduri de Cerere a ofertelor de prețuri (COP) sau desfășurarea COP în loc de licitație deschisă (COP având termene mai restrânse). În consecință, și bugetul alocat poate fi insuficient, oferte mai puține, dacă vorbim despre achiziții de valoare mică (AVM), precum și o eventuală anulare a procedurii și necesitatea de a anunța una repetată.
- supraestimarea valorii contractului sau calcularea valorii estimate fără o consultare a pieței, ce pot avea ca și consecințe oferte cu o valoare mult mai mare decât cea reală de pe piață, ceea ce va prejudicia eficiența utilizării banilor publici, autoritatea contractantă cheltuind sume exagerate pentru bunuri, servicii sau lucrări ce au un preț real mai mic decât cel estimat.
- divizarea artificială a contractelor, iar, în consecință, aplicarea tipurilor de proceduri mai puțin transparente și competitive. Deși împărțirea pe loturi, de ex, este permisă și chiar încurajată, în contextul susținerii întreprinderilor mici și mijlocii, conform politicilor și regulilor existente, totuși divizarea unei proceduri, cu scopul de a evita procedurile mai transparente, reprezintă o încălcare a legislației achizițiilor publice.

**Exemplul 12.** Centrul pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate (CAPCS) a fost acuzat că ar fi subestimat valoarea achizițiilor de medicamente prin procedura acordului-cadru. Deși acordurile-cadru se încheie pentru o perioadă de 3 ani, iar prețurile la medicamente variază de la un an la altul, CAPCS a luat ca reper prețurile actuale. La examinarea unei contestații în procedura privind încheierea acordului - cadru "Achiziționarea medicamentelor necesare pentru realizarea Programului Național Insuficiența hipofizară/Nanism hipofizar, pentru anul 2025-2027", repetat 1, nr. [ocds-b3wdp1-MD-1717076163001](#), autoritatea contractantă a fost acuzată că nu a făcut un studiu al situației actuale, nu a luat în calcul introducerea de noi taxe, creșterea inflației și fluctuațiile valutare, faptul că taxele/prețurile (de transport, producător, materia primă) pot varia semnificativ în următorii 2-3 ani, și nici faptul că Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale a majorat tarifele pentru autorizarea medicamentelor.

**Exemplul 13.** CAPCS a fost acuzat de subestimarea prețurilor și în cazul achizițiilor de ambulanțe. Patru proceduri de achiziție au fost anulate în anul 2023. Operatorii economici au invocat în repetate rânduri, atât prin intermediul mecanismului de clarificări, cât și în ședințele de consultare, că prețurile estimate de autoritatea contractantă nu corespund pieței și au cerut majorarea acestora. În rezultat, după mai multe proceduri anulate, CAPCS a fost de acord să

elimine unele specificații pentru ambulanțe, care nu erau necesare sau relevante, pentru a obține ambulanțe la prețuri mai reduse. Totuși, autoritatea contractantă a anulat și cea de-a patra licitație, motivând că au fost identificate resurse financiare suplimentare și au decis să inițieze a cincea licitație, iar ulterior a șasea licitație, cu alte specificații. Și de această dată au fost invocate pretenții, prin intermediul contestațiilor, că valoarea estimată este prea mică pentru a procura ambulanțele cu specificațiile tehnice stabilite, conform standardelor EN1789.

**Exemplul 14.** Un caz de supraestimare, ajuns în atenția presei, se referă la contractul privind achiziția lucrărilor de construcție a drumului de acces de la punctul de trecere a frontierei de stat Leova – Bumbăta, către drumul național G99, ocolind or. Leova, încheiat în rezultatul unei proceduri de negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare, în septembrie 2022. Suma contractului a fost de 275 788 245,21 lei, inclusiv TVA, pentru 3,59 km de drum. Pe acest caz, Procuratura Anticorupție (PA) a intentat un dosar penal. Potrivit unui comunicat al PA, *„Obiectul investigației îl constituie verificarea legalității procesului de contractare a serviciilor de proiectare și construire a drumului de acces Leova-Bumbăta, corectitudinea stabilirii prețului pentru serviciile contractate, precum și stabilirea prejudiciului cauzat”*.

**Exemplul 15.** Supraestimarea prețului pentru prânzuri pentru persoane vulnerabile într-un contract al Direcției de Asistență Socială, Sănătate și Protecție a Familiei Bălți a fost raportată într-o investigație a AO „ADO Lex 21”<sup>19</sup>. Analiza cost-beneficiu a fost adesea insuficientă, generând neclarități privind justificarea prețurilor plătite și eficiența utilizării fondurilor publice. Prețul ridicat al prânzului cald oferit de SRL „Crasteia – Aurica” în cadrul serviciilor de alimentare pentru persoanele social-vulnerabile a fost considerat nejustificat în comparație cu prețurile practicate în alte servicii similare din țară, care sunt, în medie, cu 50% mai mici decât prețul oferit de către SRL Crasteia – Aurica.

**Exemplul 16.** Exemple de supraestimare a valorii achizițiilor regăsim și în raportul Transparency International Moldova<sup>20</sup>. Pentru procedura de achiziție de procedură de achiziție de materiale promoționale pentru promovarea întreprinderii și eficientizarea comunicării cu publicul, inițiată de ÎM „Autosalubritate”, a fost planificată inițial o sumă de 1 500 000 lei, fără TVA. După câteva modificări ale planului de achiziții, suma a fost diminuată la 400 000 lei, fără TVA. După depunerea ofertelor, procedura a fost anulată pe motiv că ”a dispărut necesitatea pentru serviciile în cauză”. Alte suspiciuni de supraestimare a valorii se referă la achiziția cu privire la elaborarea manualului de identitate vizuală a ÎM „Autosalubritate” de 140 000 lei, fără TVA.

Transparency International Moldova a accentuat următoarele: *„Chiar dacă ideea de a îmbunătăți imaginea corporativă a întreprinderii este binevenită, cheltuielile planificate pentru elaborarea unui astfel de manual par exagerate, nefiind suficient consultate prețurile de piață pentru asemenea documente. Spre ex., la concursurile de oferte pentru elaborarea manualelor de vizibilitate/rebranding inițiate de unele ONG din Republica Moldova (Centrul de Jurnalism*

---

<sup>19</sup> [Anomalii în achizițiile publice pentru servicii de ajutor social: studiu de caz asupra cantinei de ajutor social operată de restaurantul Crasteia-Aurica, finanțată de DGASSPF Bălți](#)

<sup>20</sup> [Raport de monitorizare privind achizițiile publice efectuate de către Primăria mun. Chișinău, unele subdiviziuni și întreprinderi municipale](#)



*Independent, Școala de Jurnalism) ofertele operatorilor economici au fost mult mai modeste (de la 3000 până la 5000 EUR)."*

**Exemplul 17.** Dintr-un material publicat de AO „Părinți Solidari”, aflăm despre divizarea contractelor de achiziții publice la Direcția Educație, Tineret și Sport Centru (DETS Centru) în perioada iulie - decembrie 2023<sup>21</sup>. DETS Centru a raportat realizarea, în perioada menționată, a 218 contracte de achiziție de valoare mică cu valoarea totală de 17,01 milioane lei (inclusiv TVA). O examinare detaliată a procedurilor raportate de DETS Centru pentru perioada iulie – decembrie 2023 a relevat faptul că aproximativ 44% din suma totală de 17,01 milioane lei a fost distribuită prin contracte directe către 9 agenți economici. Fiecare dintre acești agenți economici a fost contractat de DETS Centru de la 3 la 8 ori, totalizând 43 de contracte de valoare mică. Marea majoritatea a contractelor menționate mai sus tabel (38 din 43) au fost realizate în scopul achiziționării diverselor tipuri de lucrări de reparație și doar 5 proceduri au avut drept obiectiv achiziționarea bunurilor.

Într-un alt material<sup>22</sup>, AO „Părinți Solidari” revine cu detalii suplimentare, și chiar cu un infografic, referitor la achizițiile de valoare mică ale DETS Centru. Infograficul menționat ne arată că cei mai favorizați au fost agenții economici „Trust New” SRL și „Lis Company ” SRL, care au fost „alimentați” cu bani publici de la DETS Centru practic în fiecare lună, în perioada august - decembrie 2023. Ambele companii menționate sunt administrate de aceeași persoană și au aceeași adresă juridică. La aceeași adresă se mai regăsește și o altă companie - „PROIDEVI” SRL, administrată de o persoană cu același nume de familie. Această firmă, la fel, a obținut două contracte de achiziții în perioada menționată. Administratoarea firmei „PROIDEVI” SRL a deținut anterior funcția de devizieră în cadrul DETS Buiucani, și a fost condamnată la 3 ani de închisoare cu suspendarea condiționată pe un termen de 3 ani și la amendă în sumă de două sute mii lei pentru acte de corupție în procesul de achiziții publice. Acest caz de atribuire unui grup de firme afiliate a circa 2,5 milioane lei prin 16 contracte directe, într-un interval de doar 5 luni reprezintă un exemplu elocvent de divizare a contractelor de achiziții publice.

**Exemplul 18.** Un alt caz de divizare la MEC, în scopul aplicării procedurii de achiziție de valoare mică, a fost scos în evidență într-un raport al AO „Părinți Solidari”<sup>23</sup>. În Planul de achiziții pentru anul 2022, autoritatea menționată a planificat să realizeze mai multe achiziții de valoare mică de servicii de organizare a evenimentelor:

- Servicii de organizare a spectacolului dedicat Zilei profesionale a lucrătorilor din învățământ – 350 000 lei;
- Servicii de organizare a evenimentului cultural „Gala Sportului 2021” – 175 000 lei;
- Servicii de organizare a evenimentului cultural „Gala tineretului 2022” – 99 000 lei;
- Servicii de organizare și desfășurarea a festivității consacrate Zilei Științei în Republica Moldova – 250 000 lei.

---

<sup>21</sup> [Achiziții suspecte: cum DETS Centru împarte milioane între firmele alese](#)

<sup>22</sup> [„Familii” de firme favorite întreținute din banii Direcției Educație, Tineret și Sport Centru](#)

<sup>23</sup> [Raport privind monitorizarea achizițiilor realizate de MEC și nouă instituții subordonate](#)

Aceste 4 proceduri de achiziții, toate planificate de a fi realizate prin contracte de valoare mică, ar fi urmat să fie realizate printr-o singură procedură transparentă, cu 4 loturi, câte unul pentru fiecare eveniment.

#### **4. Descrierea incorectă a obiectului procedurii de achiziție**

Acest indicator se referă, inclusiv, la ajustarea specificațiilor tehnice, așa încât doar un operator economic să poată furniza bunurile sau serviciile solicitate de către autoritatea contractantă. Prin urmare, descrierea corectă a obiectului achiziției este importantă pentru asigurarea concurenței și prevenirea creării unor obstacole nejustificate pentru alți agenți economici. Așadar, specificațiile tehnice trebuie să fie formulate într-o manieră exhaustivă, utilizând termeni cât mai comprehensivi, dar luând în considerare cerințele, dar și circumstanțele, ce pot avea un impact asupra rezultatelor procedurii.

În context național, Legea 131/2015 prevede la articolul 37 regulile privind descrierea bunurilor, lucrărilor și serviciilor, stimulând clar că:

*(6) Specificațiile tehnice nu vor face referință la o anumită marcă comercială sau la un anumit agent economic, la un brevet, o schiță sau un tip de bunuri, de lucrări și de servicii, nu vor indica o origine concretă, un producător sau un operator economic concret. În cazul în care nu există un mod suficient de exact de expunere a cerințelor față de achiziție, iar o astfel de referință este inevitabilă, caracteristicile vor include cuvintele „sau echivalentul”.*

Mai mult decât atât, la alineatul (9), legiuitorul a inclus următoarea prevedere:

*(9) 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.*

Cu toate acestea, specificațiile tehnice ajustate sunt destul de dificil de identificat, dar și mai dificil este să fie demonstrată intenția autorității contractante de a restricționa concurența în acest mod.

Avem însă destule cazuri monitorizate și raportate de către societatea civilă, și nu doar, în acest sens, ce demonstrează că este o practică întâlnită în cadrul achizițiilor publice din Republica Moldova. Încă un instrument des utilizat de către operatorii economici ce observă astfel de practici incorecte este să depună contestație pe marginea documentației de atribuire. Doar în acest mod, Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor (ANSC) poate interveni și obliga autoritatea contractantă să facă modificările necesare în documentația de atribuire așa încât să fie asigurată concurența. Unele exemple de astfel de practici vor fi analizate în capitolele următoare.

**Exemplul 19.** O investigație publicată de AO „ADO LEX 21”<sup>24</sup> scoate la iveală specificațiile înguste din procedurile „Achiziționarea de calculatoare portabile (laptopuri)” și „Achiziționarea de imprimante multifuncționale”, desfășurate de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale al Republicii Moldova în anul 2023. Monitorii ADO Lex XXI au descoperit că aceste specificații tehnice descriau în detaliu parametrii imprimantei Xerox® VersaLink® C7130.

---

<sup>24</sup> [Opacitate și deficiente tehnice în procedurile de achiziție publică de laptopuri și imprimante la Ministerul Muncii și Protecției Sociale al Republicii Moldovei](#)

**Exemplul 20.** AO „Părinți Solidari” relatează despre specificații ajustate în cadrul procedurii de achiziții nr. [ocds-b3wdp1-MD-1647244647104](#) de procurare a unui Microbuz nou 7+1 (repetat) cu valoarea estimată de 750 000 lei. Autoritatea contractantă Agenția Națională de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare a elaborat caietul de sarcini cu parametri tehnici foarte preciși:

- capacitatea cilindrică a motorului 2,2 TDCi;
- carburanți – motorină;
- cutia de viteză manuală 6 trepte,
- tracțiune - față,
- putere motor 125cp,
- consum carburanți: urban 8,8L/100 km, extraurban 6,5L/100 km,
- mixt 7,4L/100km;
- dimensiuni automobil: lungime 4972, lățime 2290/1986, înălțime 1976- 2022.

Acești parametri corespundeau întocmai cu caracteristicile modelului Ford Tourneo Custom.

**Exemplul 21.** În procedura de achiziție nr. [ocds-b3wdp1-MD-1712320196589](#), Direcția Educație, Tineret și Sport (DETS) a sect. Botanica a indicat mărcile comerciale pentru mai multe poziții de vopsea, cum ar fi „Coloriks Email, PF-115, Gama Color, Premium Universal, Luminos, Euroton Max, Grădinar”, precum și „Țara producătorului Moldov în documentația de atribuire. Pentru alte loturi, autoritatea contractantă a indicat mărcile comerciale „Snejka, Clasic, Caparol, Knauf, Superfarba, Savana, Email Universal”, precum și ”Țara producătorului Moldova”. Indicarea expresiei „sau echivalent”, în fața unora dintre aceste mărci comerciale nu este acceptabilă, în condițiile în care nu este vorba despre bunuri pentru care nu ar putea fi formulate cerințe tehnice. În schimb, indicarea mărcilor comerciale, precizându-se că vor fi acceptate produse „echivalente”, exclud producătorii ai căror parametri ar putea varia, chiar și dacă acești parametri nu ar avea nicio relevanță pentru necesitățile autorității contractante care procură bunurile.

**Exemplul 22.** Într-o procedură de licitație desfășurată de Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie N. Testemițanu, nr. [ocds-b3wdp1-MD-1708518574081](#), documentația de atribuire prevedea că se acceptă „Amorsa grund universal, pentru prelucrarea suprafețelor interioare și exterioare înainte de vopsea, tip „Supraton Extra” sau echivalent; timp de uscarea 4-5 ore; ambalaj minim 10 kg/galeata. Documentația de atribuire a fost contestată din considerentul că aceste cerințe corespundeau unui singur producător. În procesul de monitorizare, am constatat că multe dintre autoritățile contractante care procură vopsele și alte produse chimice, nu țin cont de standardele legale minime, care se referă la conținutul de compuși organici volatili. Pot fi învinuite, în acest caz, și autoritățile cu atribuții de control, care ar trebui să prevină punerea pe piață a bunurilor care nu corespund unor standarde minime prevăzute de legislație. Aceasta nu absolvă însă autoritățile contractante de obligația de a nu achiziționa bunuri care nu se conformează unor standarde minime de calitate.

**Exemplul 23.** În procedurile de achiziție de ambulanțe desfășurate de CAPCS pe parcursul anului 2023, am identificat specificații tehnice neclare. În documentația de atribuire s-a specificat că bunurile urmau să corespundă standardului european EN1789. Majoritatea operatorilor economici au interpretat cerința în sensul în care acestea urmau să dețină și certificările respective. Obținerea certificărilor presupune o serie de teste complexe efectuate de laboratoare acreditate, fiind costisitoare. Totuși, în cadrul ședințelor de examinare a contestațiilor,

reprezentanții autorității contractante au declarat că au considerat acceptabilă prezentarea altor acte care ar confirma că ambulanțele au corespuns acestor standarde, în speță, un certificat eliberat de Registrul Auto Român în baza unor teste efectuate în 2010 și 2014, ce se refereau la alte modele de ambulanțe.<sup>25</sup> În acest mod, a fost favorizat operatorul economic român „Deltamed” care, nesuportând costuri pentru testarea și certificarea ambulanțelor, a fost pus într-o situație preferențială în raport cu alți operatori economici.

Mai multe cazuri de specificații restrictive în achizițiile din domeniul sănătății au fost descrise în Raportul AGER de monitorizare a achizițiilor publice din octombrie 2022<sup>26</sup>, precum și în raportul CAPC „Achizițiile publice centralizate din sănătate și achizițiile publice din educație în municipiul Chișinău”<sup>27</sup>.

### **5. Criteriile de calificare nu respectă principiile de tratament egal, proporționalitate și asigurarea concurenței**

Atât directiva europeană, cât și legislația națională, conține prevederi clare despre obligația autorității contractante de a stabili cerințe ce vor garanta accesul egal tuturor agenților economici la o procedură de achiziție. De fapt, criteriile de calificare ar trebui să se limiteze la o evaluare a faptului dacă motivele de excludere au fost sau nu îndeplinite, precum și evaluarea capacității (financiare, economice, tehnice) a operatorului economic de a livra bunurile, serviciile sau lucrările solicitate de către AC.

În documentul elaborat de către echipa SIGMA, au fost formulate următoarele criterii de calificare, considerate ilegite, conform Curții Europene de Justiție, și care ar trebui să fie evitate de către autoritățile contractante, la elaborarea documentației de atribuire:

- Selectarea preferențială a unor operatori economici ce activează în regiunea/zona unde urmează a fi desfășurate lucrările ce constituie obiectul achiziției;
- Participarea la procedura de achiziție este limitată la ofertanții (întreprinderile de stat), în care statul deține cota parte majoritară;
- Includerea unor cerințe de a dovedi că proiectantul este membru al asociației arhitecților din țara autorității contractante;
- Excluderea ofertanților din motiv că beneficiază de subvenții publice;
- Includerea cerinței ca ofertantul să dețină, la momentul depunerii ofertei, un birou deschis publicului, în regiunea/zona unde urmează a fi prestat serviciul.

În ceea ce privește aceste erori, este important ca acestea să fie observate de către operatorii economici până la deschiderea ofertelor, iar depunerea unei contestații ar putea fi soluția potrivită pentru a obliga autoritatea contractantă să remedieze eroarea admisă.

În cazul Republicii Moldova, un număr considerabil de contestații sunt respinse ca neîntemeiate, tocmai pentru că este contestată documentația de atribuire atunci când deja au fost anunțate

---

<sup>25</sup> [Raport de monitorizare CAPC ”Achizițiile publice centralizate din sănătate și achizițiile publice din educație în municipiul Chișinău”](#)

<sup>26</sup> [Raportul AGER de monitorizare a achizițiilor publice din octombrie 2022](#)

<sup>27</sup> [Achizițiile publice centralizate din sănătate și achizițiile publice din educație în municipiul Chișinău](#)

rezultatele evaluării ofertelor, ceea ce denotă că ofertanții nu întotdeauna analizează minuțios cerințele formulate de către autoritatea contractantă. Invocarea tratamentului discriminatoriu după recepționarea Deciziei de atribuire, făcând referire la aspecte din documentația de atribuire, nu mai poate produce efecte la această etapă.

Totodată, observăm că operatorii economici nu cunosc întotdeauna prevederile legislative cu referire la dreptul lor de a depune o contestație.

Prin urmare, neluarea atitudinii la momentul potrivit poate duce la distorsionarea competiției și atribuirea contractului de achiziții publice unui ofertant „favorit”.

**Exemplul 24.** În ceea ce ține de atribuirea preferențială a contractelor agenților economici cu capital de stat/municipal, putem aduce exemplul subdiviziunilor mun. Chișinău. Subdiviziunile municipale încheie cu întreprinderile municipale contracte prin NFP, care ajung la zeci sau sute de milioane de lei, fără a fi respectate condițiile prevăzute de legislație pentru aplicarea acestor proceduri necompetitive, după cum s-a relatat în raportul AGER<sup>28</sup>. În anul 2023, Direcția Generală Locativ-Comunală și Amenajare a mun. Chișinău (DGLCA) planificase să cheltuiască 63,49% din bugetul său, ceea ce ajungea la 329 785 904 lei, fără TVA, prin NFP, încheiate cu întreprinderile municipale.

**Exemplul 25.** Ministerul Culturii a desfășurat procedura de licitație în vederea încheierii acordului-cadru pentru achiziția de servicii de închiriere a echipamentului tehnic profesional necesar pentru desfășurarea evenimentelor cultural-artistice, nr. [ocds-b3wdp1-MD-1714116916538](#).

Pentru demonstrarea capacității de exercitare a activității profesionale, a prevăzut următoarele condiții, pe care le considerăm restrictive:

- Prestarea serviciilor solicitate prin documentația de atribuire trebuie să se regăsească obligatoriu în Extrasul din Registrul persoanelor juridice; Legislația Republicii Moldova nu interzice agenților economici să desfășoare activități care nu se regăsesc în Extrasul din Registrul persoanelor juridice. Se pot desfășura orice activități, cu excepția celor interzise de legislație. Pentru unele activități este necesară obținerea unei licențe, dar serviciile contractate de Ministerul Culturii nu se numără printre cele pentru care ar fi necesară obținerea de licențe.
- Înregistrarea operatorului economic în lista producătorilor de produse supuse reglementărilor de responsabilitate extinsă a producătorilor, conform Regulamentului privind deșeurile de echipamente electrice și electronice, aprobat prin HG nr. 212/2018.

Un agent economic care și-a procurat propriul echipament electronic necesar pentru organizarea echipamentelor, și oferă servicii de organizare a evenimentelor, nu poate fi calificat ca și „producător” de echipamente electrice și electronice, conform Regulamentului. Cerința ca acest agent economic să fie înscris în lista producătorilor de produse supuse reglementărilor de responsabilitate extinsă a producătorilor este disproporționată și nejustificată.

---

<sup>28</sup> [Raport de monitorizare a achizițiilor publice \(noiembrie 2022 – aprilie 2023\)](#)

Pentru demonstrarea capacității economice și financiare, s-a stabilit cerința:

- Prezentarea certificatului privind lipsa sau existența restanțelor la bugetul public național, eliberat de Serviciul Fiscal de Stat.

Începând cu 1 ianuarie 2024, necesitatea de prezentare a certificatului privind lipsa sau existența restanțelor la bugetul public a fost eliminată, din considerentul că datele pot fi accesate de autoritatea contractantă din bazele de date disponibile online.

**Exemplul 26.** Mai multe condiții restrictive am identificat în procedurile de achiziție de beton asfaltic, desfășurate de ÎM „Regia Exdrupo” din perioada 2022 - 2024. Tipul procedurii a fost în unele cazuri licitația deschisă, iar în altele acordul cadru. Printre condițiile restrictive enumerăm:

- Condiții privind capacitatea minimă de producere a operatorilor economici - minim 800 tone în decurs de 12 ore. Această cerință oferă posibilitatea de a participa exclusiv unor companii foarte mari și le elimină din competiție pe cele care au capacitate de producere mai mică. Această cerință ar putea fi justificată atunci când se efectuează lucrări de construcție capitale masive. Totuși, aceste proceduri sunt prevăzute atât pentru lucrări capitale, cât și pentru lucrări de reparație curentă, unde cantitatea necesară este relativ mică, și la care ar putea participa și companii mai mici.

- Termenii de livrare de 24 de ore din momentul solicitării mărfii de către beneficiar, inclusiv pe timp de noapte. Acest termen de livrare este abuziv, în special dacă autoritatea contractantă are nevoie de cantități mari de beton asfaltic pentru lucrări capitale. Pe de o parte, este de necrezut că autoritatea contractantă ar decide în privința efectuării unei lucrări de construcție substanțiale cu doar 24 de ore înainte, astfel încât să nu poată informa operatorii economici cu privire la necesitatea de materie din timp. Pe de altă parte, și companiile cu capacitate mare de producere ar putea să fie în imposibilitate de a livra cantități mari în termeni atât de restrânși, fiind angajate în alte contracte mari. Apare riscul că anumiți operatori economici favoriți ar putea cunoaște mai din timp de necesitate, astfel încât doar ei să poată asigura livrarea în acești termeni. La fel, unui potențial operator economic favorit i se poate „ierta” întârzierea, fără consecințe.

- Termenul de garanție de minim 2 ani pentru amestecurile de beton asfaltic livrat. Pe de o parte, acest termen de 2 ani nu reflectă o necesitate a autorității contractante, deoarece aceasta nu-și propune să procure amestecuri asfaltice pe care să le depoziteze pe o perioadă de 1-2 ani. Pe de altă parte, dacă autoritatea contractantă este preocupată de calitatea amestecurilor asfaltice livrate, aceasta trebuie să stabilească standarde de conformitate/calitate mai înaltă. Termenul de garanție de 2 ani pentru mărfuri nu este relevant în acest sens.

**Exemplul 27.** În procedura de licitație nr. [ocds-b3wdp1-MD-1683013582938](#) pentru achiziția de lucrări de reconstrucție a Penitenciarului nr. 5 - Cahul, Administrația Națională a Penitenciarelor a indicat drept cerință de calificare prezentarea unui „Act ce atestă ieșirea, confirmat prin semnătura reprezentantului autorității contractante și a agentului economic participant”. este vorba despre o vizită la fața locului, confirmată printr-un document emis de autoritatea contractantă, pe care orice ofertant trebuia să-l prezinte odată cu depunerea ofertei, în caz contrar oferta sa fiind pasibilă de a fi descalificată. Deși efectuarea acestei vizite este recomandabilă, ea nu poate fi obligatorie. Un asemenea instrument ar putea fi utilizat pentru a împiedica participarea unui operator economic la o licitație, în situația în care autoritatea contractantă ar refuza să ofere o astfel de confirmare.

**Exemplul 28.** Și în domeniul medical am identificat numeroase cazuri de condiții restrictive. De aproximativ jumătate de an, CAPCS a început să aplice procedura acordului-cadru pentru unele achiziții de medicamente, dispozitive și alte bunuri medicale. Totuși, noile proceduri pentru încheierea acordurilor cadru par să conțină mai multe cerințe restrictive:

- *Obligația ofertantului câștigător de a pune la dispoziție gratuit beneficiarilor seturi de instrumente pentru bunurile livrate.*

În documentația de atribuire pentru licitația deschisă privind încheierea acordului-cadru - Achiziționarea endoprotezelor pentru anii 2025-2027, nr. [ocds-b3wdp1-MD-1714654372203](#), este prevăzută obligația ofertantului să pună la dispoziție gratuit, prin contracte de comodat, seturi de instrumente pentru fiecare lot. Potrivit anunțului de participare, operatorul economic va oferi minim un set de instrumente pentru fiecare instituție, pentru fiecare 50 de proteze. Considerăm că această cerință este una restrictivă, care limitează drastic concurența.

Situația este similară în cadrul licitației pentru achiziționarea Testelor pentru tehnologia de examinare de laborator a donatorilor de sânge/componente sanguine și sângelui/componentelor sanguine donat la prima etapă de triere și la a doua etapă de triere, întru realizarea Programului Național „Securitatea transfuzională și autoasigurarea țării cu produse sanguine” pentru anii 2025-2027, nr. [ocds-b3wdp1-MD-1717759541261](#). Pct. 16 din anunțul de participare prevede ca și cerințe de calificare pentru dispozitive oferite gratuit (care nu sunt în sine obiectul achiziției).

- *Garanție pentru ofertă pentru încheierea acordului-cadru, la depunerea ofertei în Mtender*

Pentru licitația deschisă privind încheierea acordului-cadru - Achiziționarea implantelor cohleare necesare IMSP Institutul Mamei și Copilului și IMSP Spitalul Clinic Republican „Timofei Moșneaga” pentru anul 2024-2027, nr. [ocds-b3wdp1-MD-1703865437303](#), inițiată pe 29 decembrie 2023, autoritatea contractantă a prevăzut obligația ofertanților de a depune o garanție pentru ofertă pentru încheierea acordului-cadru de 2%. Este vorba despre o garanție ce va fi încărcată în sistemul Mtender odată cu depunerea ofertei și restituită după semnarea acordului-cadru. La etapa de reofertare, operatorii economici vor depune alte garanții pentru oferte, reieșind din valoarea ofertelor respective. Astfel, un operator economic interesat să încheie un acord-cadru pentru cantitatea maximală de dispozitive pentru unul sau mai multe loturi, va trebui să formeze o garanție egală cu 2% din valoarea ofertei/ofertelor sale. Situația este similară și pentru alte proceduri de achiziție inițiate de CAPCS.

**Garanția pentru ofertă la etapa de încheiere a acordului cadru este un abuz din partea autorității contractante, care nu face altceva decât să restricționeze participarea la licitație a operatorilor economici, în special a celor mici și mijlocii. Pe de altă parte, aceasta nu oferă niciun fel de asigurare autorității contractante, atâta timp cât ea urmează a fi restituită la încheierea acordului-cadru.**

- *Cerințe restrictive privind prezentarea mostrelor*

Cerințe restrictive privind prezentarea mostrelor am identificat în cadrul licitației pentru achiziționarea protezelor valvulare și vasculare, inclusiv consumabile pentru anii 2025-2027, nr. [ocds-b3wdp1-MD-1717169951211](#). Pct. 12 din anunțul de participare prevede obligația operatorilor economici de a prezenta eșantioane (mostre), în decurs de 10 zile de la solicitarea

autorității contractante. Corespunderea/necorespunderea mostrelor se apreciază prin „testare clinică” de beneficiarii finali, scrisorile cărora vor avea caracter probatoriu. Deducem că beneficiarii își asumă dreptul de a accepta sau a descalifica arbitrar oferte în baza aprecierii mostrelor după formula „corespunde/nu corespunde”. Nu e clar ce se înțelege prin metoda de „testare clinică”, dar se pare că aceasta se va reduce la examinarea vizuală a mostrelor, fără ca beneficiarii să explice concluziile. O altă modalitate de apreciere a probelor este „testarea de laborator”, în condițiile în care în Republica Moldova nu sunt laboratoare acreditate.

**Exemplul 29.** Despre alte cazuri de cerințe restrictive a scris AO „ADO Lex XXI” într-o investigație privind serviciile de mentenanță a sistemului aplicativ aferent sistemului financiar al Casei Naționale de Asigurări Sociale (CNAS), achiziționate de CNAS<sup>29</sup>. În urma unei contestații, ANSC a apreciat drept restrictivă cerința impusă de către autoritatea contractantă privind demonstrarea experienței doar în spațiul „MCloud” al personalului de specialitate solicitat pentru implementarea contractului, or, atât în punctul de vedere, cât și în cadrul ședinței deschise de examinare a contestației, reprezentantul beneficiarului nu a justificat în mod pertinent această necesitate excesivă. La fel, a fost considerată excesivă cerința de demonstrare a experienței exclusiv în domeniul public.

## 6. Aplicarea incorectă a criteriilor de evaluare

Pentru început, trebuie menționat că, odată ales, criteriul de evaluare/atribuire a contractului selectat (sau elementele acestuia) trebuie să fie cunoscut de către orice operator economic, interesat să depună o ofertă. Deseori, autoritatea contractantă confundă elementele folosite pentru un criteriu de atribuire cu criteriile de calificare, situație considerată ilegală de către Curtea Europeană de Justiție. O eroare ce poate fi comisă de către AC este să includă elemente/factori ambigui ce nu sunt înțelese la fel de către toți participanții la procedură.

Ca și în cazul criteriilor de calificare ce nu respectă tratamentul egal, proporțional, operatorii economici trebuie să dea dovadă de vigilență și să depună o contestație (sau cel puțin să atenționeze autoritatea contractantă sau să solicite clarificări), pentru a putea fi remediată eroarea la momentul potrivit. Dacă criteriul de evaluare nu este corect aplicat, sunt prejudiciate și rezultatele procedurii, ceea ce determină anularea procedurii și anunțarea unei noi proceduri de achiziție.

**Exemplul 30.** În perioada 2022 - 2023, ÎM Regia Exdrupo a desfășurat mai multe licitații pentru încheierea acordurilor cadru pentru achiziția de beton asfaltic. Anunțurile de participare prevăd că „se va aplica criteriului de evaluare cel mai mic preț pentru fiecare poziție în parte a lotului (**La prezentarea aceluiași preț de către mai mulți operatori economici se va procura de la operatorul a cărui termen de garanție este mai mare**)”.

Considerăm că termenul de garanție este, în acest caz, irelevant și restrictiv atât ca și cerință de calificare, cât ca și criteriu suplimentar de evaluare. Din secțiunea cu clarificări pentru procedura nr. [ocds-b3wdp1-MD-1675769685488](#) din anul 2023, observăm nemulțumirea unui operator

<sup>29</sup> [Achiziționarea serviciilor de mentenanță a sistemului aplicativ aferent sistemului financiar CNAS pentru anul 2024](#)



economic, care acuză autoritatea contractantă că pasează obligația de garanția pentru lucrări către vânzătorul mărfii și solicită excluderea acestei cerințe. Acesta explică că performanța produsului final, adică a lucrărilor, depinde atât de respectarea procesului de producere, cât și de respectarea procesului de punere în operă. Răspunsurile autorității contractante au fost foarte vagi. Se face referire la garanția lucrărilor și la experiențele anterioare negative ale întreprinderii municipale.

Având în vedere contextul național și erorile comise de către autoritățile contractante naționale, mai identificăm o serie de indicatori de risc ce necesită atenție.

## **7. Inițierea procedurilor de achiziție în lipsa resurselor sau certitudinii privind alocarea resurselor**

Pe lângă două erori analizate mai sus, și anume: supraestimarea valorii estimate sau subestimarea acesteia, în cazul Republicii Moldova, identificăm încă o eroare ce se referă la inițierea unor proceduri de achiziții publice în situația când autoritatea contractantă nu cunoaște sigur dacă vor mai fi alocate resurse și anii următori, dar stabilește un termen de executare de mai mulți ani. Conform legislației naționale, resursele financiare se alocă anual, în baza fondurilor disponibile. Prin urmare, dacă astfel de fonduri nu se regăsesc în următorii ani (sau obiectul acelei achiziții nu mai reprezintă o prioritate pentru decidenți), lucrările inițiate sunt stopate. O consecință directă a acestei erori este faptul că lucrările deja efectuate nu mai pot fi finalizate, fie necesită costuri suplimentare (datorate inflației sau altor factori), acorduri adiționale, toate fiind suportate de către contribuabili. Evident că pe perioada stopării lucrărilor apar și degradări, sau sunt necesare ajustări la contracte, costurile suplimentare fiind suportate de contribuabili.

**Exemplul 31.** Unul din programele de tristă faimă care a rămas în memoria oamenilor din localitățile RM a fost cel finanțat din Fondul Ecologic Național pentru construcția de rețele de canalizare, stații de epurare și apeducte și alte proiecte esențiale. Proiecte inițiate în anii 2013-2016, dar și mai devreme, nu sunt nici în prezent duse la bun sfârșit, din cauza particularităților de debursare a banilor în cadrul acestor proiecte. Lipsa acoperirea financiară pentru proiectele inițiate, iar anual se ofereau doar sume modice, insuficiente pentru lucrările planificate. În raportul Raportul AGER de monitorizare a achizițiilor publice noiembrie 2022 – aprilie 2023, au fost aduse ca exemplu 12 astfel proiecte din localitățile RM, inițiate începând cu 2013, al căror termen de execuție se prelungea, la final de 2022, în lipsa resurselor financiare necesare.

**Exemplul 32.** Direcția Construcții Capitale (DCC) a mun. Chișinău inițiază proiecte de anvergură, menite să stagneze ani în șir. Termenul de executare stabilit pentru lucrările de construcție a bazinului de înot al Liceului Teoretic „Natalia Gheorghiu”, achiziționate de ÎM „Direcția Construcții Capitale a mun. Chișinău”, a fost de 5 ani. Se estima că sursele vor fi alocate în rate mai mici, timp de 5 ani. A fost încheiat un contract cu „KVM Cons” SRL, în sumă de 24 957 175,44 lei, cu TVA, la 22.02.2021. A urmat o ajustare și o majorare de aproape 3 milioane de lei în 2022. În luna august 2022, când lucrările ar fi putut fi deja finalizate, dacă autoritatea contractantă stabilea termeni de executare rezonabili și avea alocate resursele necesare, contractul a fost rezoluționat în legătură cu creșterea masivă a prețurilor pentru materiale de construcții. La scurt timp, autoritatea contractantă a inițiat o nouă procedură de licitație, iar contractul pentru lucrările rămase a fost atribuit aceluiași operator economic. Suma noului contract a fost de 36 231 806,41 lei cu TVA.

Ajungem la concluzia că un proiect planificat să fie executat pe un termen de 5 ani a ajuns să coste bugetul municipal 43 521 457,7 lei, deci cu 18 564 282,3 milioane mai mult decât suma contractului inițial, din motivul extinderii pe o perioadă îndelungată, perioadă în care au survenit și creșteri substanțiale de prețuri.

**Exemplul 33.** Tot DCC a inițiat, în anul 2016, reconstrucția lacului de acumulare „Valea Morilor”. Valoarea inițială a contractului a fost de 54 milioane de lei. Autoritatea contractantă a continuat să majoreze valoarea contractului cu 3,2 milioane lei în anul 2018 și cu 305 707 lei în anul 2019. În anul 2022, contractul a fost ajustat la inflație cu aproape 2,9 milioane lei și cu 5,8 milioane lei în 2023. În cazul dat, alocarea în tranșe mici a resurselor financiare pe o perioadă îndelungată în contextul inflației determină tergiversarea procesului, care a cauzat creșterea contractului cu aproape 12 milioane de lei. Situația este similară și în proiectul de curățare a râului Bâc. Contractul a fost semnat în 2018 cu suma de 34 135 50,20 lei, inclusiv TVA, cu un termen de execuție de 22 luni. De atunci, în fiecare an sunt încheiate acorduri adiționale de ajustare a valorii la inflație de milioane de lei.

## Recomandări:

Pentru eradicarea sau, cel puțin, minimizarea frecvenței indicatorilor de risc enumerați mai sus este necesară implicarea mai multor instituții, începând de la autoritatea contractantă și finalizând cu instituțiile responsabile de elaborarea politicilor în domeniu, dar și cele responsabile de monitorizarea eficienței cheltuirii bugetului public. Așadar, setul de acțiuni ce trebuie a fi întreprinse în aceste cazuri cuprinde:

- monitorizarea permanentă și un control riguros din partea instituțiilor de control (Curtea de Conturi, Inspectoratul Control Financiar de Stat, etc.)
- realizarea auditului periodic de conformitate și de performanță
- elaborarea și aprobarea noului Regulament privind certificarea specialiștilor în achiziții publice
- instruirea periodică a personalului implicat în desfășurarea procedurilor de achiziții publice în vederea îmbunătățirii procesului de planificare a procedurilor, consultarea pieței, elaborare corectă a planurilor anuale de achiziții, etc.
- asigurarea unui control intern (în cadrul autorității contractante) înainte de publicarea anunțului de participare (în vederea identificării posibilelor erori sau încălcări ale prevederilor legislative)

Etapa procedurii de achiziție publică	Indicatorul de risc/eroarea	Consecințe	Acțiuni
Etapa pre-tender și de planificare a procedurii de achiziție publică	Eludarea aplicării prevederilor legislative în procesul de achiziție	încălcarea prevederilor legislative în vigoare  achiziții ineficiente, bugete publice prejudiciate  transparență redusă a utilizării banilor publici	- monitorizare permanentă din partea instituțiilor de control  - instruirea personalului implicat în desfășurarea procedurilor de achiziții publice (acțiune posibilă odată cu intrarea în vigoare a prevederilor Regulamentului

		societatea civilă dispune de mecanisme extrem de reduse de monitorizare	privind certificarea specialiștilor)
	Selectarea incorectă a tipului de procedură	anularea viitorului contract întârziere în organizarea unei proceduri noi con competiție scăzută (dacă a fost selectat un tip de procedură mai puțin transparent)	îmbunătățirea procesului de planificare (implicarea unor experți, dacă e necesar) control riguros din partea instituțiilor abilitate (CC, AAP) auditul periodic (de conformitate și de performanță) al procedurilor de achiziții publice
	Aplicarea greșită a regulilor privind calcularea valorii estimate	timp pierdut costuri exagerate oferte inacceptabile divizarea achizițiilor și restrângerea concurenței	consultarea pieței control riguros din partea instituțiilor abilitate (CC, AAP) privind cazurile de divizare a achizițiilor publice instruiri cu privire la planificare strategică și consultarea pieței auditul periodic (de conformitate și de performanță) al procedurilor de achiziții publice
	Descrierea incorectă a obiectului procedurii de achiziție	număr mic de participanți, concurența denaturată procurarea unor bunuri/servicii/lucrări nepotrivite buget cheltuit ineficient contestații depuse ce vor tergiversa procedura	consultarea pieței analiza minuțioasă și descrierea cât mai clară a necesității organizarea instruirilor privind elaborarea caietelor de sarcini și formularea specificațiilor tehnice ce nu restricționează concurența asigurarea unui control intern înainte de publicarea anunțului de participare analiza solicitărilor de clarificare din partea OE în sistemul electronic, pentru a putea modifica în timp util doc. de atribuire auditul periodic (de conformitate și de performanță) al procedurilor de achiziții publice
	Criteriile de calificare nu respectă principiile de tratament egal,	contestații depuse întârzieri în desfășurarea	instruirea specialiștilor responsabili de desfășurarea procedurilor de achiziții

	proporționalitate și asigurarea concurenței	procedurilor	publice auditul periodic (de conformitate și de performanță) al procedurilor de achiziții publice
	Aplicarea incorectă a criteriilor de evaluare	conestații depuse selectarea unor oferte neconforme tergiversarea procedurii	control intern înainte de anunțarea Deciziei GL de atribuire a contractului de achiziții  instruirea specialiștilor responsabili de desfășurarea procedurilor de achiziții publice auditul periodic (de conformitate și de performanță) al procedurilor de achiziții publice
	Inițierea procedurilor de achiziție în lipsa resurselor sau certitudinii privind alocarea resurselor	stoparea lucrărilor în lipsa resurselor necesare în următorii ani prejudicierea bugetului public prin inițierea unor lucrări ce pot fi nefinalizate număr mic de oferte (participanții nu vor dori să își asume astfel de responsabilități, deoarece prețurile pentru lucrările oferite poate crește pe parcursul a câțiva ani)	planificarea procedurilor de achiziții publice în conformitate cu disponibilitatea resurselor financiare ale AC îmbunătățirea și eficientizarea controlului intern în vederea evitării lansării unor proceduri fără a avea resurse financiare disponibile elaborarea corespunzătoare a planurilor anuale de achiziții auditul periodic (de conformitate și de performanță) al procedurilor de achiziții publice

## Capitolul II. Indicatori de risc la etapa de desfășurare a procedurii de achiziție

### 1. Termene limitative pentru depunerea ofertelor

O eroare ce poate fi identificată la această etapă este stabilirea unor termene pentru recepționarea ofertelor mai mici decât cele stipulate în legislație. Odată cu lansarea sistemului electronic Mtender, cel puțin, pentru procedurile Cererea ofertelor de preț sau licitație deschisă, această eroare este imposibilă, deoarece termenul minim este stabilit automat, iar autoritatea contractantă nu poate selecta o perioadă mai mică, pentru a favoriza un operator economic, ci doar una mai mare, în cazul în care consideră necesar.

Situația este diferită însă în cazul procedurii de negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare, fiind înregistrate cazuri când termenul pentru depunerea unei oferte a fost foarte mic, ceea ce a influențat și numărul operatorilor economici ce au depus oferte.

**Exemplul 34.** Autoritățile contractante sunt frecvent acuzate de stabilirea unor termene prea restrânse de depunere a ofertelor, în funcție de complexitatea procedurilor de achiziție. Cele mai mari proceduri de licitație inițiate la tabăra militară nr. 136, Băcioi, au avut valoarea estimată aproape de 90 de milioane de lei, fără TVA (mai exact 88 milioane lei și 82,5 milioane lei). Conform legii achizițiilor publice, începând cu valoarea de 90 milioane de lei pentru lucrări, autoritățile contractante sunt obligate să publice anunțurile de intenție, de participare și de atribuire în JOUE. Art. 47 alin. (3) din aceeași lege mai prevede un termen de cel puțin 35 de zile între data publicării în Buletinul achizițiilor publice (BAP) și data-limită de depunere a ofertelor. În aceste cazuri, procedura de achiziție fiind sub valoarea de 90 milioane lei, acesta nu a fost publicată în JOUE, nefiind aplicate nici prevederile respective privind termenul de depunere a ofertelor.

**Exemplul 35.** În anul 2022, Comisia pentru Situații Excepționale (CSE) a adoptat un Regulament ad-hoc pentru o achiziție rapidă a 250 000 de blanchete de pașapoarte, laminat holograf securizat pentru acestea, software inclusiv servicii de mentenanță a acestuia pentru confecționarea și personalizarea blanchetelor de pașapoarte, conform tehnologiei actuale. Regulamentul prevedea termenul de depunere a ofertelor de doar 2 zile. În aceste condiții, a fost depusă o ofertă doar de operatorul economic UAB „Garsu Pasaulis”, care avea deja un contract cu Agenția Servicii Publice (ASP), pe cale să expire, care servise temei pentru inițierea unui dosar penal<sup>30</sup>.

Motivul a fost insuficiența stocului, care s-a agravat în contextul războiului din țara vecină. Deși încheiase un contract în urma unei licitații, livrările urmau a fi efectuate abia peste câteva luni. Opt luni mai devreme, ASP anulase o licitație din cauza suspiciunilor de fraudă. Pe atunci, exista un stoc suficient doar pentru câteva luni, iar tergiversarea cu 8 luni a inițierii unei noi proceduri ducea iminent la insuficiența stocurilor de blanchete, chiar și în condițiile în care nu ar fi existat războiul din Ucraina.

## **2. Evaluarea incorectă a calificărilor agenților economici, soldată cu descalificarea acestora**

Procesul de evaluare al ofertelor în cadrul procedurilor de achiziție publică este o etapă decisivă, prin urmare, autoritatea contractantă trebuie să dea dovadă de diligență și să verifice dacă ofertele depuse sunt eligibile și dacă corespund criteriilor de calificare și selecție. Un indicator de risc ce poate fi întâlnit la această etapă este descalificarea eronată a ofertanților sau acceptarea ofertelor neconforme. Dacă consideră că unele documente nu sunt clare sau sunt incomplete, aceasta poate solicita clarificări, dar, neapărat, respectând principiul tratamentului egal.

În legea 131/2015, la articolul 17, alin. (4) este specificat că *În cazul în care informațiile sau documentele prezentate de către ofertant/candidat sunt incomplete sau eronate, autoritatea contractantă solicită ofertantului/candidatului în cauză să suplimenteze, să clarifice sau să*

<sup>30</sup> [Raport de monitorizare a achizițiilor publice \(iunie 2022 – octombrie 2022\)](#)

completeze informațiile sau documentele corespunzătoare, **respectând principiul transparenței și cel al tratamentului egal**. Și doar în cazul în care acesta nu prezintă clarificări sau nu completează informațiile sau documentele solicitate (în termenul stabilit de AC), aceasta poate să îl descalifice.

**Exemplul 36.** Frecvent, respingerea neîntemeiată a unor oferte are loc atunci când autoritatea contractantă indică cerințe neclare sau contradictorii. Un exemplu este procedura de achiziție publică nr. [ocds-b3wdp1-MD-1634043960543](#) din 18.11.2021, privind achiziția „Reconstrucția și modernizarea sistemului de iluminat stradal în s. Sireți și construcția unei stații PV cu capacitatea de 20 kW”. Aici autoritatea contractantă, Primăria s. Sireți a indicat în documentul intitulat “specificații tehnice - parc fotovoltaic” că panourile fotovoltaice solicitate trebuie să aibă o putere de 20 kw, însă în caietul de sarcini a indicat că acestea trebuie să fie de 300kw. Ofertantul „ZEPTO” SRL a propus panouri de 300 kw, respectând caietul de sarcini, iar autoritatea contractantă i-a respins oferta sa, fără a solicita clarificări.

### **3. Evaluarea incorectă a ofertelor, soldată cu respingerea unui ofertant calificat sau nerespingerea unei oferte neconforme**

Orice ofertă depusă în cadrul unei proceduri de achiziție publică trebuie evaluată conform cerințelor stipulate în documentația de atribuire. Dacă o ofertă nu corespunde cerințelor formulate de către autoritatea contractantă, aceasta trebuie respinsă. Cu toate acestea, există cazuri când autoritatea contractantă include cerințe abuzive, ceea ce influențează și obiectivitatea procesului de evaluare. În acest context, este evident că ofertele ce nu sunt conforme nu trebuie respinse imediat.

În Republica Moldova, ofertanții care consideră că autoritatea contractantă nu a evaluat echidistant ofertele depuse în cadrul procedurii, pot depune o contestație la Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor și, în cazul în care contestația este admisă, ANSC va dispune reevaluarea ofertelor și selectarea unei oferte conforme.

**Exemplul 37.** În luna iunie, anul 2022, Direcția Generală Transport Public și Căi de Comunicație a mun. Chișinău (actualmente Direcția Generală Mobilitate Urbană) a semnat cu „Grandbudservice SRL Ucraina sucursala Vulcănești” un contract de achiziție de lucrări de reparație a podului rutier amplasat pe str. Mihai Viteazul, mun. Chișinău, în sumă de 108 030 402,31 lei cu TVA. Contractul a fost atribuit în rezultatul desfășurării licitației deschise [ocds-b3wdp1-MD-1644616176810](#), după alte 4 proceduri de achiziție nereușite. AGER a scris în raportul de monitorizare a achizițiilor publice din octombrie 2022<sup>31</sup>, despre faptul că oferta depusă de acest ofertant era neconformă, din următoarele considerente:

- *Actele prezentate nu fac dovada cifrei de afaceri declarate*
- *Ofertantul nu a făcut proba disponibilității echipamentului necesar*
- *Ofertantul câștigător nu a făcut proba experienței similare suficiente.*

---

<sup>31</sup> Raport de monitorizare a achizițiilor publice (iunie 2022 – octombrie 2022)

Termenul de executare a lucrărilor stabilit în documentația de atribuire a fost de 24 de luni din data obținerii actelor permise pentru începerea lucrărilor. La doi ani de la semnarea contractului, cheltuielile efectuate în perioada 2022 – 2024 au fost de 49 930 200 lei, cu TVA, sub 50% din suma totală a contractului. Considerăm că tergiversarea lucrărilor se datorează, cel puțin în parte, și capacității reduse a operatorului economic și ignorării acestui aspect de AC.

**Exemplul 38.** Moldova Curată a documentat un caz în care unui agent economic, creat în aceeași zi în care a fost lansată procedura de achiziție, i-a fost atribuit un contract de achiziție a unui camion pentru evacuarea deșeurilor, de Regia comunal-locativă Vadul lui Vodă<sup>32</sup>. Operatorul economic „Reliacentre” SRL a propus un camion cu o capacitate de 12 m<sup>2</sup>, însă nu a indicat modelul exact, termenul de livrare, iar garanția pe care o poate oferi pentru funcționarea camionului a fost de un an, în timp ce autoritatea contractantă solicita 2 ani. Reprezentanții autorității contractante au susținut că nu a existat nici o înțelegere între grupul de lucru și agentul economic și că la selectare s-a condus de principiul „cel mai mic preț”. În rezultatul unei decizii a ANSC, a fost anulată decizia de atribuire și desemnată câștigătoare o altă ofertă.

#### **4. Modificarea criteriilor de atribuire după anunțarea procedurii de achiziție**

Criteriul de atribuire selectat și menționat în documentația de atribuire trebuie să fie și cel aplicat. Uneori, autoritatea contractantă are nevoie să țină cont de noi circumstanțe ce pot avea impact asupra elementelor criteriului de atribuire ales sau trebuie să corecteze o omisiune. În acest context, experții SIGMA fac diferența între modificări *materiale* și *nemateriale*. O modificare poate fi considerată materială, dacă aceasta are repercusiuni asupra identității operatorilor economici, de ex. acele modificări ce influențează decizia ofertantului de a participa în cadrul acelei proceduri. Pe de altă parte, modificările nemateriale sunt, de obicei, permise, însă presupun și o prelungire adecvată a termenului de depunere a ofertelor.

Modificarea oricăror elemente ale criteriului de atribuire selectat de autoritatea contractantă este indezirabilă. În cazul în care apare așa o necesitate, după expirarea termenului de depunere a ofertelor, adică în procesul de evaluare a ofertelor, autoritatea contractantă trebuie să anunțe o nouă procedură.

**Exemplul 39.** La procedura de cerere a ofertelor de prețuri pentru lucrări de reparație a acoperișului, [nr. ocds-b3wdp1-MD-1690372531346](#), Teatrul Municipal de Păpuși „Guguță” a stabilit criteriul de evaluare „cel mai mic preț”. La procedura respectivă au fost depuse 13 oferte. Deși ofertele au fost deschise la ora 16.00, în mai puțin de două ore, la 17:45, a și fost declarată câștigătoare oferta de pe locul nouă ca preț, depusă de operatorul economic Resacons-STR. La toate celelalte oferte, autoritatea contractantă a stat să analizeze doar câteva minute, după care respingea oferta, sub pretextul că nu corespunde cerințelor sau aceasta era anormal de scăzută, ulterior o deschidea pe următoarea, până la Resacons-STR. La justificarea deciziei, autoritatea contractantă a indicat: „*Momentul decisiv în luarea deciziei este experiența de activitate în domeniu de 25 de ani, fiind pe piață din 1998, Prețul nu este unul foarte scăzut și corespunde raportului*

---

<sup>32</sup> [Suspiciuni de părtinire la concursul de achiziție a unui camion pentru evacuarea deșeurilor la Vadul lui Vodă](#)

calitate-preț”. Conchidem că autoritatea contractantă, la evaluarea ofertelor, s-a condus de alte reguli decât cele stabilite în documentația de atribuire.

## 5. **Anularea procedurii de achiziție publică fără temei legal sau neargumentată**

Decizia de a anula o procedură de achiziție publică, în special în cazul procedurilor lansate cu publicarea unui anunț de participare, trebuie să fie una argumentată. Raționamentul din spatele acestei idei rezidă în efortul, timpul și resursele investite de către un operator economic pentru a participa la o achiziție publică. Există motive pentru care o autoritate contractantă ar putea lua o asemenea decizie, de ex. dacă a aflat despre un acord anticoncurențial între anumiți ofertanți sau dacă însăși autoritatea contractantă a comis anumite erori ce fac imposibilă continuarea acesteia.

În legislația națională, art. 71 din Legea 131/2015 prevede situațiile când autoritatea contractantă, din propria inițiativă, anulează procedura de atribuire a contractului de achiziții publice, înainte de data transmiterii comunicării privind rezultatul aplicării procedurii de achiziție publică. După data transmiterii acestei comunicări, anularea procedurii se efectuează doar de către Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor. De asemenea, la alineatul (4), același articol, se menționează că autoritatea contractantă este obligată să informeze participanții, în cel mult 3 zile de la data anulării procedurii, atât despre încetarea obligațiilor pe care aceștia și le-au asumat prin depunerea ofertelor, cât și motivul anulării.

În raportul AGER de monitorizare a achizițiilor publice din aprilie 2023<sup>33</sup> se vorbește despre tendința unor autorități contractante de a abuza de art. 71 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 131/2015. Monitorii AGER ajunseseră la concluzia că, în doar primele două luni ale anului 2023, ANSC a emis tocmai zece decizii pe marginea normei date și, în toate cazurile, Agenția a decis sau a menținut anularea achiziției în baza normei respective. Pe lângă aceste zece decizii, cu siguranță, sunt și cauze în care anularea achiziției în baza normei date nu a fost contestată la ANSC.

**Exemplul 40.** Un caz reflectat de Transparency International Moldova<sup>34</sup> se referă la procurarea echipamentului IT, în valoare de 1 800 000 lei, fără TVA, de către Primăria mun. Chișinău. Au fost recepționate 14 oferte. Totuși, procedura de achiziție a fost anulată în temeiul art. 71 alin. (1) lit. g), ”procedură anulată din motivul unor abateri grave de la prevederile legale care afectează rezultatul procedurii de atribuire.” La 21.06.23, Rapid Link SRL a depus o contestație la ANSC privind anularea fără temei legal a procedurii de achiziție. Potrivit deciziei ANSC nr. 03D-465-23 din 18.07.2023 privind soluționarea contestației formulate de către Rapid Link SRL, „motivul invocat de către Primărie nu are la bază o argumentare legală și nu poate constitui temei de anulare a procedurii de achiziție publică”.

Mai mult, „...autoritatea contractantă nu a argumentat și nu a indicat circumstanțele de fapt care au stat la baza acestei decizii care pot fi încadrate în temeiurile de anulare reglementate la art. 71 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 131/2015, iar indicarea unui motiv formal de anulare a procedurii de

---

<sup>33</sup> [Raport de monitorizare a achizițiilor publice noiembrie 2022 – aprilie 2023](#)

<sup>34</sup> [Raport de monitorizare privind achizițiile publice efectuate de către Primăria mun. Chișinău, unele subdiviziuni și întreprinderi municipale](#)



achiziție publică, este apreciată ca o lipsă de diligență a autorității în raport cu obligațiile pe care le are conform cadrului normativ din domeniul achizițiilor publice”.

**Exemplul 41.** Un exemplu de anulare abuzivă constatăm în cadrul achiziției de lucrări de reparație capitală a acoperișului și amenajarea teritoriului la IP din satul Sturzovca, r-nul Glodeni nr. [ocds-b3wdp1-MD-1663070362400](#). După ce ANSC a anulat de două ori deciziile de atribuire a contractului de achiziție operatorului economic „Iuris-Activ” S.R.L., autoritatea contractantă a anulat procedura de achiziție, invocând nealocarea mijloacelor financiare. ANSC a menținut decizia de anulare din data de 06.01.2023. La scurt timp însă, la data de 14.02.2023, a fost inițiată o altă procedură de achiziție cu același obiect, lucrările fiind incluse într-un singur lot, spre deosebire de prima procedură de achiziție.

## Recomandări:

Pentru această etapă a procedurii de achiziții, în vederea eradicării sau, cel puțin, minimizării frecvenței indicatorilor de risc enumerați mai sus, setul de acțiuni ce trebuie a fi întreprinse în aceste cazuri cuprinde:

- instruirea personalului din cadrul grupurilor de lucru ale autorităților contractante cu privire la procesul de evaluare a ofertelor (în special, selectarea elementelor criteriului de atribuire, evitarea confuziei dintre criteriile de calificare și selecție și elementele criteriului de atribuire, etc)
- asigurarea completării Declarațiilor de imparțialitate și confidențialitate (pentru fiecare procedură) și soluționarea conflictelor de interese înainte de evaluarea ofertelor, în cazul în care aceasta este necesar
- analiza detaliată a cauzelor și identificarea potențialelor soluții pentru continuarea procedurii (de ex. reevaluarea ofertelor, dacă este posibil și dacă mai sunt oferte calificate)

Etapa procedurii de achiziție publică	Indicatorul de risc/eroarea	Consecințe	Acțiuni
Etapa desfășurării procedurii de achiziție publică	Termene limitative pentru depunerea ofertelor	număr mic de participanți  competiție redusă  nerespectarea termenelor de livrare contestații depuse din partea OE ce intenționează să participe	îmbunătățirea procesului de planificare  activități de consultare a pieței  auditul periodic (de conformitate și de performanță) al procedurilor de achiziții publice
	Evaluarea incorectă a calificărilor agenților economici, soldată cu descalificarea acestora	contestații depuse evaluate incorectă/subiectivă și tergiversarea procedurii	îmbunătățirea procesului de evaluare prin instruirea membrilor GL responsabili verificarea ca toți membrii GL să declare conflictele de interese (nu doar formal,

			prin semnarea Declarației de confidențialitate) și mitigarea acestora în cazul în care au fost depistate auditul periodic (de conformitate și de performanță) al procedurilor de achiziții publice
	Evaluarea incorectă a ofertelor, soldată cu respingerea unui ofertant calificat sau nerespingerea unei oferte neconforme	contestații depuse evaluare incorectă/subiectivă și tergiversarea procedurii	îmbunătățirea procesului de evaluare prin instruirea membrilor GL responsabili verificarea ca toți membrii GL să declare conflictele de interese (nu doar formal, prin semnarea Declarației de confidențialitate) și mitigarea acestora, în cazul în care au fost depistate
	Modificarea criteriilor de atribuire după anunțarea procedurii de achiziție	necesitatea anulării procedurii (în cazul în care nu se asigură suficient timp pentru elaborarea ofertei conform noilor criterii de evaluare) necesitatea prelungirii termenului de depunere a ofertelor, pentru a lăsa suficient timp OE să elaboreze ofertele conform noilor criterii	asigurarea că noul criteriu de atribuire ales (sau elementele acestuia) sunt măsurabile și adecvate instruirea membrilor GL pentru a nu face confuzia între criteriile de calificare și selecție și elementele criteriului de atribuire
	Anularea procedurii de achiziție publică fără temei legal sau neargumentată	contestații depuse tergiversarea procedurii imposibilitatea de a semna un contract și a satisface necesitățile AC necesitatea de a identifica noi ofertanți nevalorificarea resurselor financiare alocate	analiza detaliată a cauzelor și identificarea potențialelor soluții pentru continuarea procedurii (de ex. reevaluarea ofertelor, dacă este posibil și dacă mai sunt oferte calificate) îmbunătățirea procesului de planificare a procedurilor de achiziții publice auditul periodic (de conformitate și de performanță) al procedurilor de achiziții publice

## Capitolul III. Indicatori de risc la etapa de atribuire a contractului

### 1. *Nerespectarea termenelor de așteptare înainte de încheierea contractelor de achiziții*

Respectarea termenelor de așteptare înainte de a semna un contract de achiziții publice este obligatorie, în contextul în care ofertanții care au depus oferte în cadrul procedurii, ce nu au fost selectate, să poată contesta decizia autorității contractante, prevenind, astfel, atribuirea contractului în baza unei decizii eronate. Încălcarea acestei prevederi incumbă declararea contractului ca fiind lovit de nulitate (art. 32, alin. (2)).

Cu toate acestea, în opinia experților ce au elaborat documentul [Detectarea și Corectarea celor mai des întâlnite erori în achiziții publice](#), există aspecte ce influențează decizia de a declara un contract nul, de ex. nerespectarea termenelor de așteptare este, uneori, insuficientă pentru a declara un contract lovit de nulitate, decât doar dacă mai sunt și alte erori (cum ar fi: selectarea unei oferte neconforme sau dacă ofertantul, oferta căruia a fost respinsă, nu are posibilitate să conteste (dacă se atestă lipsa interesului), prin urmare, pierde și șansa de a mai câștiga contractul).

**Exemplul 42.** Î.M. „Asociația de Gospodărire a Spațiilor Verzi” a încheiat un contract de achiziție publică cu operatorul economic Eximotor SA, în rezultatul procedurii de achiziție nr. ocds-b3wdp1-MD-1683979466261, inițiată la data 13 mai 2023, fără a respecta termenul de așteptare, prevăzut de Legea 131/2015 privind achizițiile publice. Ulterior, autoritatea contractantă a încercat să exercite presiuni asupra Agenției Naționale de Soluționare a Contestațiilor (ANSC), să considere tardivă o contestație depusă în interiorul termenului de așteptare. Aceste reproșuri au fost aduse autorității contractante, de consilierii ANSC în cadrul ședinței care a avut loc la data de 16.06.2023<sup>35</sup>.

### 2. *Neinformarea participanților la procedură despre rezultatele acesteia și decizia autorității contractante*

Obligația de a informa participanții la o procedură de achiziții publice este imperativă, deoarece le garantează dreptul de a contesta decizia autorității contractante, în cazul în care nu sunt de acord cu aceasta. Totodată, în cadrul comunicării, autoritatea contractantă are obligația de a informa candidații respinși despre motivele care au stat la baza deciziei respective, cu argumente detaliate, în temeiul cărora oferta acestora a fost considerată inacceptabilă sau neconformă (art. 31 al Legii 131/2015). Nerespectarea acestor prevederi, împreună cu nerespectarea termenelor de așteptare este o eroare semnificativă ce periclitează corectitudinea și eficiența întregului proces de achiziție.

Pentru a evita tergiversarea procedurilor, este în interesul autorității contractante să comunice rezultatele procedurii într-un termen cât mai restrâns, pentru a permite operatorilor economici să conteste, dacă consideră că au fost evaluați incorect.

---

<sup>35</sup> [Raport de monitorizare a achizițiilor publice \(aprilie – septembrie 2023\)](#)

**Exemplul 43.** În procedura de cerere a ofertelor de prețuri nr. ocds-b3wdp1-MD-1715325850390, Primăria s. Hîjdieni, r-nul Criuleni a comunicat ofertanților despre rezultatele evaluării, indicând doar faptul că ofertantul „Drumuri Bălți” SA a fost desemnat câștigător în urma aplicării criteriului „cel mai bun raport calitate-preț”. Autoritatea contractantă a eludat prevederile supra citate și a omis să informeze contestatorul cu privire la motivele concrete care au stat la baza respingerii ofertei acestuia. Totuși, nu au fost impuse măsuri de remediere, în măsura în care, urmare a depunerii contestației, autoritatea contractantă a furnizat informații privind motivele de respingere a ofertei contestatorului.

**Exemplul 44.** În procedura de licitație nr. ocds-b3wdp1-MD-1713785608917, Primăria s. Zubrești a informat un ofertant despre rezultatele evaluării ofertelor în modul următor: „ați fost descalificați, deoarece ați obținut 99% în urma evaluării ofertei în baza criteriilor cel mai bun raport calitate-preț”. În rezultatul examinării unei contestații, ANSC a stabilit că, în lipsa informațiilor privind modul de acordare a punctajelor pentru oferte, informarea efectuată nu poate fi considerată ca fiind una completă și, respectiv, nu este conformă principiului transparenței, statuat la art. 7 lit. b) din Legea nr. 131/2015. Nici în acest caz, nu au fost aplicate măsuri de remediere, din considerentul că, la etapa respectivă, se constatare că informarea necorespunzătoare nu a împiedicat contestatorul să aplice calea de atac prin depunerea contestației în acest sens.

### **3. *Nepublicarea Deciziei de atribuire. Publicarea incompletă a informației în Decizia de atribuire sau publicarea acesteia după termenul prevăzut***

Dacă legislația europeană prevede că autoritatea contractantă să publice decizia privind atribuirea contractului de achiziții publice în JOUE, legislația națională prevede expedierea acesteia AAP, nu mai târziu de data informării despre rezultatele procedurii de atribuire (art. 69, alin. (10)). Deși sistemul electronic de achiziții publice permite publicarea acesteia, așa încât să fie vizibilă pentru oricare cetățean, cele mai multe autorități contractante totuși doar o expediază către AAP, fără să o atașeze și în sistem atunci când selectează ofertantul declarat câștigător. Chiar dacă nepublicarea acesteia nu are un impact atât de semnificativ, precum nepublicarea anunțului de participare, totuși importanța acestuia nu poate fi neglijată, deoarece garantează asigurarea transparenței procesului de achiziție.

Omiterea includerii unor informații în Decizia de atribuire este, de asemenea, un indicator de risc, deoarece împiedică operatorii economici, instituțiile publice responsabile din domeniu, cum ar fi Curtea de Conturi, de ex. să exercite acțiunile de monitorizare. Deși reprezintă o eroare, impactul acesteia este minim asupra procedurii finalizate, prin urmare, eroarea poate fi considerată mai degrabă formală, decât substanțială.

În Republica Moldova, având în vedere faptul că Decizia de atribuire este remisă AAP care, ulterior, publică informația privind încheierea contractului pe website-ul instituției, este dificil de cuantificat câte astfel de erori, prin omiterea unor informații relevante, au fost comise, odată ce documentul respectiv nu este unul public, decât dacă autoritatea contractantă decide să îl publice și în sistemul MTender.

Dacă în cazul procedurilor transparente, această eroare poate fi considerată formală, în cazul procedurilor ca NFP, de ex, omisiunea unor informații relevante, deja are un impact substanțial, ori în acest document, autoritatea contractantă este obligată să își justifice decizia de a opta pentru acel tip de procedură. Dar, așa cum menționam anterior, odată ce aceste documente nu sunt întotdeauna publice, este dificil să înțelegem cât de des este comisă o astfel de eroare de către autoritățile contractante din Republica Moldova. Este, însă, un indicator de risc important de care trebuie să țină cont reprezentanții Curții de Conturi atunci când decid să facă un audit al procedurilor de achiziții desfășurate de către o autoritatea contractantă, sau Inspectoratul Control Financiar de Stat, instituții responsabile inclusiv de analiza eficienței cheltuirii banilor publici.

Deciziile de atribuire sunt transmise spre publicare în BAP, de către autoritățile contractante. Acestea au posibilitatea de a plasa și în sistemul Mtender deciziile însă, de regulă, nu o fac, nefiind o obligație. Deciziile de atribuire sunt publicate în BAP, care apare sub formă de documente în pdf de câteva ori pe lună. În condițiile în care nu există interconectare între Mtender sau alte surse de date cu BAP este imposibil să apreciem ponderea deciziilor de atribuire care ajung să fie publicate.

De asemenea, deciziile de atribuire pot fi publicate peste mai multe luni de la încheierea contractelor de achiziții, ceea ce înseamnă că, pentru a identifica o decizie de atribuire care se referă la un anumit contract, ar trebui să deschidem și să verificăm toate BAP-urile publicate începând cu data încheierii contractului și un număr nedefinit de luni de la acest moment. Frecvent, deciziile nu pot fi identificate în BAP nici după 3-4 luni, sau mai mult, de la încheierea contractelor, întârziere ce se poate datora fie autorității contractante, dar și tergiversării procesării datelor de către Agenția Achiziții Publice. Acest lucru face dificilă monitorizarea publicării deciziilor de atribuire.

Cu referire la completitudinea informațiilor din deciziile de atribuire, remarcăm frecvent că unele dintre acestea conțin justificări insuficiente în ceea ce ține de evaluarea ofertelor. Cu toate acestea, este dificil să estimăm incidența acestor cazuri, în condițiile în care chiar accesul la deciziile de atribuire, fie și publicate, nu este facil.

#### ***4. Încheierea unui contract ce nu corespunde angajamentelor asumate de către operatorul economic declarat câștigător, incluse în oferta sa***

Prevederile contractului de achiziții trebuie să reprezinte angajamentele asumate de către operatorul economic în oferta depusă în cadrul procedurii de achiziție publică. Dacă autoritatea contractantă acceptă includerea altor termene de livrare, de ex, decât cele specificate în documentația de atribuire sau în oferta agentului economic declarat câștigător, sau alte prevederi considerate mai avantajoase pentru ofertantul câștigător, putem considera că au fost încălcat principiul tratamentului egal. Există și circumstanțe neprevăzute ce pot influența executarea contractului și pot face necesară semnarea unor acorduri adiționale, însă acestea trebuie justificate.

În Republica Moldova, modelul de anunț privind modificarea contractului de achiziții publice conține o secțiune cu privire la datele ce trebuie modificate. Așadar, dacă autoritatea contractantă decide să modifice următoarele:

- Micșorarea valorii contractului

- Majorarea valorii contractului
- Modificarea termenului de executare/ livrare/ prestare
- Modificarea termenului de valabilitate
- Rezoluțiunea contractului

Ea trebuie să și indice temeiul juridic și să descrie circumstanțele ce au făcut necesară modificarea. Dar, deoarece acest document nu este unul public, ci doar se transmite Agenției Achiziții Publice, de cele mai multe ori, raționamentul ce a stat la baza deciziei nu este cunoscut de către terți. Doar o informație despre aceste modificări apare pe pagina web a AAP.

Contractele de achiziții publice nu sunt publicate integral pe nicio platformă publică. Informații cu privire la numărul și data contractelor de achiziții publice, precum și alte ajustări la contract, sunt publicate pe pagina AAP, însă nu și textul acestora. Chiar dacă avem posibilitatea de a le solicita de la autoritățile contractante, de cele mai multe ori, acestea nu ne ajută să identificăm cazurile de încălcare a angajamentelor contractuale asumate, pentru că textul contractelor este cel din documentația de atribuire.

Obținerea unor facilități sau condiții mai avantajoase de către operatorul economic care execută un contract de achiziție este camuflată, frecvent, prin acorduri adiționale la acel contract, prin care se majorează/micșorează valoarea contractului, se extinde termenul de execuție etc. Anunțurile de modificare a contractelor conțin informații formale și justifică insuficient circumstanțele care au făcut necesare modificările. Chiar și așa, analiza acordurilor adiționale presupune răsfoirea BAP în format pdf, publicate la distanță de mai multe luni de la încheierea efectivă a acordurilor adiționale.

Actele de recepție a bunurilor/serviciilor/lucrărilor livrate, și nici informații privind facturarea, nu apar în sistemul Mtender, deși conceptul inițial prevedea modulul e-facturare. Lipsa acestor informații reduce posibilitatea identificării situațiilor în care autoritățile contractante trec cu vederea abaterile de la contractele de achiziții publice.

## **5. Modificarea prevederilor contractului în perioada de execuție a acestuia, contrar prevederilor legale**

Modificarea **substanțială** a prevederilor contractului este interzisă, această regulă se referă la aspecte ce fac ca prevederile noului contract să difere considerabil de cel inițial. Astfel de modificări pot fi:

- implică beneficii financiare suplimentare pentru ofertant
- bunuri, servicii sau lucrări ce nu au fost inițial incluse în caietul de sarcini
- situația când câștigător ar fi trebuit să fie declarat alt participant la procedură, dacă aceste condiții/modificări ar fi fost anunțate din start

**Exemplul 45.** Într-un caz, reflectat în Raportul de monitorizare a achizițiilor publice (aprilie – septembrie 2023)<sup>36</sup>, se vorbește despre modificarea radicală a contractului de achiziție de lucrări

<sup>36</sup> [Raport de monitorizare a achizițiilor publice \(aprilie – septembrie 2023\)](#)

de amenajare a teritoriului „Parc Rural” din satul Brăviceni. Valoarea inițială a contractului a fost de 7 585 157,43 lei, inclusiv TVA, iar pe parcursul executării lucrărilor a apărut necesitatea de a exclude un șir de lucrări în valoare de 3 593 146,93 lei și totodată de a include alte lucrări neprevăzute în valoare de 3 587 858,20 lei. Drept temei pentru modificare, au servit mai multe neconformități. De exemplu suprafața ce trebuia amenajată cu pavaj constituia inițial 2300 m<sup>2</sup> conform proiectului, însă conform caietului de sarcini era de 1445m<sup>2</sup>. De asemenea, lipsea proiectul de execuție a iluminatului exterior, lucrările de betonare și de instalare a tubului de protecție pentru cablu pentru instalarea felinarelor etc.

**Exemplul 46.** Investigația AO „ADO Lex 21” referitor la lucrările de reparație capitală a trotuarelor din mun. Bălți<sup>37</sup> scoate la iveală un caz în care Primăria mun. Bălți a acceptat o solicitare de prelungire a termenului de executare a unor lucrări de reparație capitală, după ce termenul de executare pentru unele loturi expirase deja. În documentul eliberat de AAP se constată că „...solicitarea de prelungire a termenului de executare până la data de 1 mai 2023, precum și prelungirea termenului de valabilitate a contractului până la sfârșitul anului 2023 este lipsită de temei”.

Temeiul invocat a fost prevederile art. 76 alin. (3), dar și a alin. (5) din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, „se interzice modificarea oricărui element al contractului de achiziții publice încheiat sau introducerea unor elemente noi dacă asemenea acțiuni sunt de natură să schimbe condițiile ofertei care au constituit temei pentru solicitarea acesteia și să majoreze valoarea ei”.

**Exemplul 47.** Un exemplu de majorare a unui contract, contrar prevederilor legale, se referă la construcția anexei cu regim de înălțime P+2E în instituția publică LT „Hyperion” din or. Durești. Pe parcursul executării contractului, timp de mai multe luni, antreprenorul a pregătit 26 de acte de constatare, nedatate, prin care se constatau neconformități în proiect și în devizele locale, precum și necesitatea ajustărilor. Acestea au fost transmise primarului localității, cu solicitarea de plată a sumei de 197 000 lei.

În luna august a anului 2022, primarul localității a încercat să pună presiune pe consilierii locali să voteze bugetul localității pentru același an, în care erau incluși și banii pentru majorarea contractului. Inițial, aceștia au refuzat să voteze, din considerentul că nu le-au fost puse la dispoziție devize de cheltuieli din care aceștia puteau vedea ce lucrări au fost incluse. Am remarcat că în actele de constatare, **nu era indicat clar ce lucrări au fost excluse și cu ce lucrări au fost înlocuite, ceea ce lasă spațiu pentru înțelegeri frauduloase între semnatarii actelor de constatare, deoarece nu era clară valoarea lucrărilor excluse în raport cu valoarea lucrărilor incluse.** Într-un final, suma contractului a fost majorată la final de decembrie 2022.

**Exemplul 48.** Un alt caz se referă la contractul de achiziții publice pentru renovarea Teatrului de Vară din mun. Chișinău. Lucrările au fost și sistate, în câteva rânduri, de antreprenorul „Consit Pro” SRL, care a solicitat în repetate rânduri majorarea contractului și prelungirea termenului de executare. Aceste circumstanțe, dar și executarea necalitativă a unora dintre lucrări, au determinat autoritatea contractantă, ÎM „Direcția Parcurilor, Cultură și Odihnă, să rezoluționeze

---

<sup>37</sup> [Unde este trotuarul de pe strada Mihail Sadoveanu, ori cum reușește Primăria Bălți să ocolească cadrul normativ al Republicii Moldova?](#)

contractul și să solicite includerea operatorului economic în lista de interdicție. Ulterior, autoritățile municipale l-au demis pe directorul întreprinderii și au numit altul în loc. La indicațiile noului director, s-a anulat decizia de rezoluțiune a contractului și de solicitare de includere a operatorului economic în lista de interdicție.

Majorarea solicitată de operatorul economic depășea valoarea de 15% – limita prevăzută de Legea 131/2015, respectiv autoritatea contractantă nu a acceptat această majorare. După insistențele operatorului economic, care a avertizat că sistează lucrările, părțile au încheiat un acord de majorare a contractului de antrepriză cu suma de 731 136,11 lei, cu TVA (14,74%), la data de 20.04.2022. Totodată, au fost excluse unele lucrări. Printre lucrările excluse a fost și executarea spetezelor scaunelor din sala de spectatori din lemn brut de specii tari cu secțiunea 100 x 30 mm. Anterior, autoritatea refuzase să modifice contractul de antrepriză conform acestor procese verbale. Totuși, valoarea contractului de antrepriză nu a fost micșorată odată cu excluderea lucrărilor de executare a spetezelor scaunelor.

La 12 zile de la decizia de excludere a lucrărilor de executare a spetezelor pentru scaunele de la Teatrul de Vară, autoritatea contractantă a inițiat o procedură de licitație privind instalarea spetezelor din lemn a băncilor, cu valoarea estimată de 963 888 lei, fără TVA. Termenul de executare a lucrărilor de instalare a spetezelor a fost stabilit până la 25.12.2022. În documentația de atribuire nu se face nicio mențiune cu privire la faptul că spetezele de scaune ar urma a fi instalate la Teatrul de Vară. Totuși, din caietul de sarcini observăm că specificațiile tehnice corespund în totalitate celor ce urmau a fi instalate la Teatrul de Vară.

## **6. Încheierea unor acorduri adiționale pentru servicii sau bunuri suplimentare, fără a desfășura o procedură transparentă asigurând concurența**

Legislația permite, în cazuri specific determinate, încheierea acordurilor adiționale de ajustare a valorii contractelor cu o sumă ce nu depășește 15% din valoarea contractului inițial. Aceasta este o pârghie frecvent utilizată de autorități contractante și operatori economici pentru a majora valoarea contractului, fără a argumenta această necesitate. De multe ori, aceste ajustări au loc după ce un operator economic oferise un preț foarte atractiv la procedura de licitație, astfel obținând contractul.

**Exemplul 49.** Într-o investigație realizată de „Moldova Curată”<sup>38</sup>, regăsim informații despre contractele încheiate la prețuri mici, iar apoi majorate de Primăria s. Colonița, cu operatorul economic „Comod Construct” SRL, în cadrul Programului Satul European. Un consilier local din localitate declarase că „aceasta este de fapt o schemă prin care o companie ofertează în mod intenționat un preț mic, ca să câștige concursul, apoi încheie acorduri adiționale”.

**Exemplul 50.** În raportul AGER de monitorizare a achizițiilor publice noiembrie 2022 – aprilie 2023<sup>39</sup> regăsim o situație în care primăria or. Rezina a fost nevoită să majoreze valoarea unui contract 602 371,01 lei, inclusiv TVA, ceea ce constituie 14,3% din valoarea contractului inițial,

---

<sup>38</sup> [Contracte adiționale la limita legalității în Primăria Colonița](#)

<sup>39</sup> [Raportul AGER de monitorizare a achizițiilor publice noiembrie 2022 – aprilie 2023](#)



din motiv că „...documentația de proiect este din anul 2010 și de atunci până în prezent au avut loc unele schimbări. Acest lucru vorbește despre planificare deficitară or, autoritatea contractantă urma să actualizeze documentația de proiect înainte de inițierea procedurii de achiziție. Analizând contextul național, mai identificăm doi indicatori de risc la această etapă:

## **7. Atribuirea contractelor operatorilor economici care cad sub incidența temeiurilor de excludere**

Deși articolul 19 al Legii 131/2015 prevede situațiile când o autoritate contractantă este obligată să excludă oricare ofertant de la procedura de achiziții publice, monitorizarea efectuată de către societatea civilă și nu doar a identificat cazuri când operatori economici incluși în Lista de interdicție sau cei în privința cărora Consiliul Concurenței a constatat încheierea de acorduri anticoncurențiale continuă să câștige contracte de achiziții publice.

Temeiurile de excludere prevăzute de Legea achizițiilor publice sunt frecvent evitate de unii operatori economici și autorități contractante. Printre aceste temeuri regăsim includerea operatorilor economici în lista de interdicție sau implicarea în acțiuni de denaturare a concurenței.

O parte dintre operatorii economici incluși în lista de interdicție au obținut încheieri ale instanțelor de judecată de suspendare a executării deciziilor de includere în lista de interdicție ale AAP, până la rămânerea definitivă a hotărârilor judecătorești. În toată această perioadă, ei participă cu succes și obțin contracte de achiziții publice. Având în vedere tergiversarea examinării cauzelor în instanțele de judecată, suspendarea executării ajunge să nu producă niciun efect, în majoritatea cazurilor.

În ceea ce ține de excluderea de la procedurile de achiziții publice pentru acțiuni de denaturare a concurenței, AGER a realizat o analiză din care reiese că mai mulți operatori economici, în privința cărora Consiliul Concurenței a constatat încheierea de acorduri anticoncurențiale nu întâmpină niciun impediment la obținerea contractelor de achiziții publice<sup>40</sup>.

**Exemplul 51.** În procedura de licitație nr. [ocds-b3wdp1-MD-1706096489214](#), ce aveau ca obiect achiziționarea de lucrări de construcție în cadrul Taberei Militare nr. 136, Băcioi, Agenția Asigurare Resurse și Administrare Patrimoniu a desemnat câștigătoare oferta depusă de „Verilaproiect” SRL. Abia după depunerea unei contestații, în care se invoca existența unei decizii a Consiliului Concurenței prin care se constata încheierea unui acord anticoncurențial de „Verilaproiect” SRL, autoritatea contractantă a anulat decizia de atribuire și a desemnat câștigător un alt ofertant. Nici pentru alte licitații, care aveau ca obiect achiziționarea lucrărilor de construcție la același obiectiv, autoritatea contractantă nu a mai acceptat ofertele acestui operator economic, în baza aceluiași temei de excludere.

**Exemplul 52.** Un alt exemplu este cel al operatorului economic “Vanro-Con” SRL care, deși sancționat de Consiliul Concurenței pentru încheierea unui acord anticoncurențial, a obținut 30

---

<sup>40</sup> [Deciziile Consiliului Concurenței 2021 - 2023](#)

de contracte de achiziții în valoare de 7 961 291,59 lei de la direcțiile de educație din mun. Chișinău, în perioada de efectivitate a deciziei. Operatorul economic „Bioprotect” SRL, care a fost sancționat prin decizia Consiliului Concurenței nr. DA-22/20-09 din 26.03.2021 pentru că a încheiat acorduri anticoncurențiale, a încheiat după sancționare contracte de achiziții și acorduri de majorare a valorii unor contracte anterioare, care apar pe pagina AAP. Au continuat să obțină contracte de achiziții publice și operatori economici ca „BTS PRO” SRL, „Liftmontaj” SRL sau „Tehnicomplex” SRL, amendați pentru că au refuzat să se supună inspecției din partea Consiliului Concurenței în cadrul investigațiilor legate de încheierea acordurilor ce vizau denaturarea concurenței.

## **8. Atribuirea contractelor cu ignorarea constatărilor din deciziile ANSC**

Articolul 86 al Legii 131/2015 privind achizițiile publice prevede la alineatul (11) următoarele: ***Decizia Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor este obligatorie pentru părți. Contractul de achiziții publice încheiat cu nerespectarea deciziei Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor este lovit de nulitate absolută.***

Cu toate acestea, există autorități contractante ce ignoră decizia ANSC și atribuie contractul, repetat, unui ofertant necalificat sau care a participat cu o ofertă neconformă. Deși decizia ANSC poate fi atacată în instanță, insistența cu care unele autorități contractante atribuie contracte de achiziții publice aceluiași ofertanți prejudiciază bugetul public, căci până la emiterea unei decizii a instanței judecătorești, deseori, contractele deja sunt executate.

Ignorarea deciziilor obligatorii ale ANSC este practică frecvent de unele autorități contractante. În condițiile în care lipsesc mecanisme pentru a obliga autoritățile contractante să respecte deciziile ANSC, problema neexecutării acestora persistă.

**Exemplul 53.** Un caz de conduită abuzivă din partea unei autorități contractante, care a generat un număr mare de contestații, a fost procedura de achiziție de lucrări de reparație capitală la Liceul Teoretic „Grigore Vieru”, nr. ocds-b3wdp1-MD-1646983111782, desfășurată de Direcția Învățământ, Tineret și Sport Briceni (DÎTS Briceni). În cadrul acestei proceduri de achiziție, au fost depuse șase contestații de operatorul economic „Casabella Group” S.R.L., dintre care cinci au fost admise, iar una a fost respinsă ca fiind tardivă. O parte dintre contestații au avut ca obiect ignorarea deciziilor anterioare ale ANSC de autoritatea contractantă. În cazul descris, conduita membrilor grupului de lucru din cadrul DÎTS Briceni este ilegală, din considerentul că au fost încălcate în mod repetat și ostentativ deciziile obligatorii ale ANSC.

**Exemplul 54.** În cadrul procedurii de achiziție ocds-b3wdp1-MD-1675924149439, desfășurată de IP LT „Waldorf”, există semne în privința favorizării agentului economic Muzcafe Plus SRL. Inițial, la 06.03.2023 liceul „Waldorf” a declarat câștigătoare oferta Muzcafe Plus privind *Servicii de alimentare a copiilor din cadrul instituției de învățământ IP LT „Waldorf”, iar agentul economic Adolescența-RC a contestat decizia. ANSC prin Decizia Nr. 03D-203-23 din 10.04.2023 a dispus măsuri de remediere. IP LT „Waldorf” nu a ținut cont de decizia ANSC și la 19.04.2023 a declarat din nou câștigător Muzcafe Plus, însă în urma contestației Adolescența-RC, prin Decizia Nr. 03D-203-23 din 10.04.2023 ANSC a constatat inacceptabilitatea ofertei Muzcafe Plus. Drept urmare, „Waldorf” a declarat câștigătoare oferta Adolescența-RC, însă nu a semnat contractul, invocând pretextul că Muzcafe Plus a depus o contestație. Aceasta însă, a fost respinsă de ANSC ca lipsită de*

interes prin Decizia Nr. 03D-368-23 din 16.06.2023. Nici ca urmare a acestei decizii, „Waldorf” nu a încheiat contractul cu Adolescența-RC, invocând că au rămas două săptămâni din luna iunie, iar serviciile în această perioadă să fie executate de Muzcafe Plus, menționând că vor încheia contract de prestare servicii cu Adolescența-RC începând cu luna septembrie. În același timp, Muzcafe Plus a mai depus o contestație la ANSC, care a fost respinsă fiind tardivă prin Decizia Nr. 03D-425-23 din 05.07.2023.<sup>41</sup>

**Exemplul 55.** Cazuri de ignorare a deciziilor ANSC au fost identificate și într-o investigație realizată de către Moldova Curată<sup>42</sup>. Pe acest caz, ANSC a emis în luna octombrie 2023 o decizie prin care a anulat decizia de atribuire a contractului de achiziții publice și a obligat primăria comunei Grigorăuca să reevalueze oferta „Energoled” SRL. În decizia Agenției se menționează că înainte de a decide respingerea ofertei, autoritatea contractantă urma să solicite justificarea prețului aparent anormal de scăzut și, în consecință, să examineze efectiv justificarea prezentată de operatorul economic. Autoritatea contractantă nu a ținut cont de dispozițiile ANSC și a atribuit repetat contractul către firma „Euro VL Construct”, fără a solicita justificările necesare de la „Energoled” SRL.

## Recomandări:

Pentru această etapă a procedurii de achiziții, în vederea eradicării sau, cel puțin, minimizării frecvenței indicatorilor de risc enumerați mai sus, setul de acțiuni ce trebuie a fi întreprinse în aceste cazuri cuprinde:

- instruirea personalului din cadrul grupurilor de lucru ale autorităților contractante cu privire la prevederile legale referitoare la etapa de atribuire a contractului de achiziții publice (respectarea termenelor de așteptare, publicarea Deciziei de atribuire, informarea operatorilor economici, etc);
- respingerea ofertelor neeligibile și informarea altor instituții responsabile despre informațiile false furnizate de către OE participant la procedură;
- publicarea în sistemul MTender a Deciziei de atribuire, cu precizarea argumentelor de ce a fost selectată o anumită ofertă și respinse celelalte;
- control intern de revizuire a deciziei de atribuire, anterioară semnării contractului (în vederea identificării conflictelor de interese sau înțelegerilor între OE și unii membri ai GL)
- respingerea ofertelor neconforme și informarea altor instituții responsabile despre informațiile false furnizate de către OE participant la procedură;
- instruirea personalului responsabil de desfășurarea achizițiilor publice în negocierea prevederilor contractului de achiziții publice;
- anularea/rezilierea contractelor în cazul în care acestea conțin prevederi ce nu corespund angajamentelor asumate de către OE câștigător;
- control din partea Curții de Conturi, AAP a autorităților contractante ce au încheiat contracte cu operatori economici ce cad sub temeiurile de excludere (în baza rapoartelor societății civile sau informației din presă). Auditul periodic (de conformitate și de performanță) a procedurilor de achiziții publice.

<sup>41</sup> [Raport de monitorizare a achizițiilor publice \(aprilie – septembrie 2023\)](#)

<sup>42</sup> [Iluminare cu năbădăi la Cozești](#)

Etapa procedurii de achiziție publică	Indicatorul de risc/eroarea	Consecințe	Acțiuni
Etapa de atribuire a contractului de achiziții publice	Nerespectarea termenelor de așteptare înainte de încheierea contractelor de achiziții	contestații depuse anularea contractului semnat	instruirea personalului responsabil de desfășurarea achizițiilor publice verificarea informației privind depunerea unei contestații la ANSC pe marginea acelei proceduri auditul periodic (de conformitate și de performanță) al procedurilor de achiziții publice
	Neinformarea participanților la procedură despre rezultatele acesteia și decizia autorității contractante	contestații depuse transparență redusă	publicarea în sistemul MTender a Deciziei de atribuire, cu precizarea argumentelor de ce a fost selectată o anumită ofertă și respinse celelalte instruirea personalului responsabil de desfășurarea achizițiilor publice auditul periodic (de conformitate și de performanță) al procedurilor de achiziții publice
	Nepublicarea Deciziei de atribuire	lipsa de transparență a procedurii desfășurate contestații depuse	publicarea în sistemul MTender a Deciziei de atribuire, cu precizarea argumentelor de ce a fost selectată o anumită ofertă și respinse celelalte instruirea personalului responsabil de desfășurarea achizițiilor publice auditul periodic (de conformitate și de performanță) al procedurilor de achiziții publice
	Publicarea incompletă a informației în Decizia de atribuire sau publicarea acesteia după termenul prevăzut	lipsa de transparență a procedurii desfășurate contestații depuse de către ceilalți participanți ce nu au fost informați corect și exhaustiv	publicarea în sistemul MTender a Deciziei de atribuire, inclusiv a argumentelor de ce a fost selectată o anumită ofertă și respinse celelalte instruirea personalului responsabil de desfășurarea achizițiilor publice auditul periodic (de conformitate și de performanță) al procedurilor de achiziții publice
	Încheierea unui contract ce nu corespunde angajamentelor asumate	nerespectarea principiului „value for money/valoare pentru	îmbunătățirea procesului de evaluare prin instruirea membrilor GL

	de către operatorul economic declarat câștigător, incluse în oferta sa	bani” necesitățile AC nu sunt satisfăcute, consumatorii finali/beneficiarii neavând acces la bunuri, servicii, lucrări eficiente și favoritism și descurajarea celorlați ofertanți	anularea/rezilierea contractelor în cazul în care acestea conțin prevederi ce nu corespund angajamentelor asumate de către OE câștigător control intern de revizuire a deciziei de atribuire, anterioară semnării contractului (în vederea identificării conflictelor de interese sau înțelegerilor între OE și unii membri ai GL) auditul periodic (de conformitate și de performanță) al procedurilor de achiziții publice
	Modificarea prevederilor contractului în perioada de execuție a acestuia, contrar prevederilor legale	acțiune în instanță distorsionarea relației dintre OE și AC neexecutarea corespunzătoare a contractului	negocierea prevederilor contractului de achiziții publice, înainte de semnarea acestuia asigurarea planificării eficiente a achizițiilor în cadrul instituției justificarea oricăror modificări ale contractului de achiziții publice instruirea personalului responsabil de desfășurarea achizițiilor publice în negocierea prevederilor contractului de achiziții publice auditul periodic (de conformitate și de performanță) al procedurilor de achiziții publice
	Încheierea unor acorduri adiționale pentru servicii sau bunuri suplimentare, fără a desfășura o procedură transparentă asigurând concurența	distorsionarea competiției Riscuri de fraudă, având în vedere că acordurile adiționale se încheie în condiții de transparență redusă; Risc de favorizare a operatorului economic, care ar putea fi pus într-o situație mai favorabilă decât concurenții săi prin aceste acorduri.	Asigurarea unui control efectiv din partea AAP și organelor de control competente auditul periodic (de conformitate și de performanță) al procedurilor de achiziții publice
	Atribuirea contractelor operatorilor economici care cad sub incidența temeiurilor de excludere	denaturarea concurenței prin atribuirea contractelor unor ofertanți neeligibili  tergiversarea procedurii datorate contestațiilor depuse de către ceilalți	instruirea membrilor GL privind evaluarea ofertelor în cadrul procedurilor de achiziții publice  responsabilizarea membrilor GL de a verifica minuțios declarațiile OE din DUAE, dar și a Listei de Interdicție

		participanți	<p>respingerea ofertelor neeligibile și informarea altor instituții responsabile despre informațiile false furnizate de către OE participant la procedură</p> <p>control din partea Curții de Conturi, AAP a autorităților contractante ce au încheiat astfel de contracte (în baza rapoartelor sau informației din presă) auditul periodic (de conformitate și de performanță) al procedurilor de achiziții publice</p>
	Atribuirea contractelor cu ignorarea constatărilor din deciziile ANSC	<p>declararea contractului nul din cauza nerespectării prevederilor legislative</p> <p>acțiune în instanță</p> <p>prejudicierea bugetului public prin atribuirea contractului unui ofertant ce a depus o ofertă neconformă</p>	<p>instruirea membrilor GL privind evaluarea ofertelor în cadrul procedurilor de achiziții publice</p> <p>control din partea Curții de Conturi, AAP a autorităților contractante ce au încheiat astfel de contracte (în baza rapoartelor sau informației din presă)</p> <p>anularea/rezilierea contractelor încheiate cu ignorarea constatărilor din deciziile ANSC</p> <p>introducerea sancțiunilor pentru nerespectarea deciziilor ANSC, aplicabile membrilor grupului de lucru și/sau conducătorului instituției, în Codul Contravențional și/sau Penal</p> <p>blocarea resurselor financiare pentru contractele încheiate cu încălcarea deciziilor ANSC</p>

## Capitolul IV. Indicatori de risc la etapa de implementare a contractului

### 1. *Facturare dublă pentru aceleași prestații*

După cum se subînțelege din denumirea indicatorului de risc, această eroare presupune emiterea a două facturi pentru aceleași bunuri, servicii sau lucrări prestate, ceea ce prejudiciază bugetul autorității contractante. Deși pot fi cazuri când astfel de erori sunt neintenționate, de cele mai multe ori totuși, facturarea dublă este un act fraudulos, ce implică pierderi financiare, dar, mai

mult decât atât, determină un întreg ciclu de poveri administrative, pentru că implică relații tensionate între membrii grupului de lucru (GL), periclitarea reputației, etc.

**Exemplu 56.** În procesul de monitorizare, AO „Părinți Solidari” a scos la iveală o posibilă schemă de facturare dublă pentru aceleași servicii. În data de 19 iulie 2023, Direcția Generală Educație Tineret și Sport (DGETS) a încheiat două contracte de valoare mică ce aveau ca obiect prestarea unor servicii pentru organizarea și desfășurarea Școlii de vară pentru tineri”:

- [„Servicii de cazare și arendă a sălilor de conferință pentru organizarea și desfășurarea Școlii de vară pentru tineri”](#), în sumă de 149 962,50 MDL, fără TVA, „Odiseu” SRL.
- [„Servicii de catering pentru organizarea și desfășurarea Școlii de vară pentru tineri”](#), în sumă de exact 150 000 MDL, cu „Davalia” SRL.

Agenții economici cu care au fost încheiate contracte sunt fondate și administrate de aceeași persoană – Reșetnic Tatiana și au aceeași adresă juridică.

Analiza acestor achiziții a scos la iveală faptul că, în cazul acestor proceduri, micul dejun pentru 125 de participanți a fost inclus în serviciile de cazare (primul contract). Alt mic dejun de 40 lei, pentru 180 de persoane, a fost inclus în al doilea contract. Astfel, pentru 125 de persoane a fost achitat de două ori micul dejun, în sumă de 20 000 lei (125 pers x 40 lei x 4 zile). În [fotografia comună](#) a participanților la eveniment apar circa 60 de persoane, fapt ce reprezintă mai puțin de jumătate din totalul de 140 de locuri de cazare achitate și 180 de mese, ambele servicii fiind achitate pentru patru zile.

**Exemplul 57.** Un alt exemplu, descoperit de AO „Părinți Solidari” se referă la procedurile de achiziție, desfășurate de Direcția Generală Educație, Tineret și Sport din Chișinău (DGETS) pentru organizarea evenimentului „Chișinău Youth Fest”, ediția a II-a. Suspiciunile de facturare dublă apar în legătură cu semnarea a două contracte cu sume identice pentru același serviciu – *Servicii de organizare de evenimente culturale, artistice și Servicii pentru organizarea evenimentului cultural, pentru programul social cultural*. Primul contract, a fost încheiat cu o companie reală – GNB MANAGEMENT SRL, care desfășoară activitate economică. Cel de-al doilea contract a fost semnat cu o Asociație Obștească „Consiliul European al Tineretului”, care practic este necunoscută. În ultimii ani, Asociația nu a depus rapoarte statistice privitor activității ei. Ambele entități îl au ca fondator și administrator pe Alexandru Mantea și își au adresa juridică în incinta Universității Libere Internaționale din Moldova (ULIM).

**Exemplul 58.** AO „ADO Lex 21” a expus suspiciuni rezonabile privind posibile fraude în achizițiile de produse petroliere, realizate de Primăria mun. Bălți. Într-o investigație<sup>43</sup> pe acest subiect, se vorbește despre cantitățile exorbitante de combustibili procurați de această autoritate. Din estimările monitorilor, Primăria municipiului Bălți a achiziționat produse petroliere (benzină și motorină) cât să călătorească din Moldova în Antarctica de 108 ori. Solicitățile de informații ale Asociației, cu privire la numărul de autovehicule, numărul de personal care le utilizează, precum și costurile aferente procurării pieselor, reparației și spălării autovehiculelor au fost refuzate de Primăria. mun. Bălți.

---

<sup>43</sup> [Achizițiile de produse petroliere pentru anul 2023 în cadrul Primăriei municipiului Bălți: facturi ascunse și volume exorbitante](#)

## 2. **Facturare fictivă/Facturi plătite pentru prestații ce nu au fost executate**

Ca și în cazul erorii analizate mai sus, facturarea fictivă este, de cele mai multe ori, o eroare intenționată ce prejudiciază bugetul unei autorități contractante. Deoarece sistemul MTender nu este interconectat cu e-factura, este dificil să fie depistate astfel de cazuri sau demonstrat faptul că facturile au fost plătite, iar lucrările nu au fost executate. Cu toate acestea, am identificat câteva exemple ce denotă că acest indicator de risc este totuși întâlnit în cadrul achizițiilor publice din Republica Moldova:

**Exemplul 59.** Un caz de facturare fictivă, pentru lucrări ce nu au fost executate, a fost constatat prin sentința nr. 1-4013/2019 din 24 noiembrie 2022. În sentință se menționează faptul că: „Păvăloi Andrei în calitate de autor al infracțiunii, depășindu-și atribuțiile de serviciu, intenționat a trucat procedura de achiziții publice. În rezultat, a fost încheiat un contract formal de achiziționare a serviciilor pentru mai multe licee din mun. Chișinău, în sumă totală de 297 000 lei . . . prin semnătura lui Păvăloi Andrei au fost transferați pe contul lui Todorova Nadejda, sumele 239 900 lei, 4 000 lei și 54 000 lei, care, la rândul ei, le-a transmis beneficiarului real, inginerului din cadrul DETS sect. Râșcani cet. Lilia Manoila, pe care i-a împărțit cu Păvăloi Andrei.

### **Exemplul 60.**

Un alt caz, identificat de AO „ADO LEX 21”, se referă la achiziția de „servicii de foto-video în cadrul acțiunilor cultural-artistice dedicate Zilei Internaționale de Ocrotire a Copilului, Festivalului dansului popular „Cine joacă horele”, ediția a XII-a, 2022” de Direcția Cultură a Primăriei mun. Bălți. Prestatorul s-a angajat să livreze următoarele servicii de producere a machetelor și bannerelor, înregistrări în aer liber - 5 ore, servicii foto - 2000 file, servicii video - 10 ore, precum și pregătirea a 4 filmulețe.

Cu toate acestea, pe canalele de comunicare ale Primăriei mun. Bălți nu apare nicio fotografie ori video de la evenimentele vizate. Mai mult, puțin mai devreme, fusese deja creat un nou departament în cadrul Primăriei, care răspunde de lucrul cu presa și mass-media. Au fost create 5 locuri de muncă suplimentare, respectiv alocarea de bani pentru fotografi profesioniști.

**Exemplul 61.** O altă investigație realizată de AO „ADO Lex 21” se referă la lucrările de reparație capitală a trotuarului de pe str. M. Sadoveanu, mun. Bălți<sup>44</sup>. Deși lucrările nu au fost executate, banii pentru reparația acestei porțiuni de trotuar au fost transferați, în lipsa actelor de predare-primire a serviciilor. Un consilier municipal a adresat o sesizare în adresa Procuraturii Anticorupție și Procuraturii Generale, invocând scheme dubioase la transferarea resurselor financiare, de Primăria municipiului Bălți.

## 3. **Ofertant fictiv/participare cu oferte concertate în achizițiile publice**

Concurența în achizițiile publice favorizează obținerea unor bunuri, servicii sau lucrări de calitate superioară la prețuri mai mici. Pe de altă parte, distorsionarea concurenței are ca efect irosirea banilor publici, prin achiziționarea de bunuri, servicii sau lucrări de calitate inferioară, la

---

<sup>44</sup> [Unde este trotuarul de pe strada Mihail Sadoveanu, ori cum reusește Primăria Bălți să ocolească cadrul normativ al Republicii Moldova?](#)



prețuri majorate. Conform prevederilor art. 19 alin. (3) lit. g) din Legea privind achizițiile publice nr. 131/2015, „autoritățile contractante au obligația de a exclude din procedura de atribuire a contractelor de achiziție publică orice ofertant sau candidat care a încheiat cu alți operatori economici acorduri care vizează denaturarea concurenței”. Legea achizițiilor leagă însă posibilitatea excluderii din procedura de achiziție de condiția ca încălcarea să fie constatată printr-o decizie a organului abilitat în acest sens, care este Consiliul Concurenței, și să nu fi trecut mai mult de 3 ani de la producerea evenimentului.

Exemple de practici anticoncurențiale în cadrul procedurilor de achiziții publice sunt mai dificil de identificat și demonstrat, cu toate acestea, enumerăm mai jos câteva dintre ele:

**Exemplul 62.** În raportul de monitorizare din octombrie 2022<sup>45</sup>, AGER a documentat un posibil acord anticoncurențial între doi ofertanți – „Prosperus-Cons” SRL și Compania Termosistem. Deși a depus propria ofertă, „Prosperus-Cons” SRL apare ca și terț susținător tehnic și profesional în oferta companiei Termosistem. Am identificat și alte contracte, din alte proceduri de achiziție, când Compania Termosistem încheiase contracte de achiziții publice, ca ulterior să subcontracteze toate lucrările companiei „Prosperus-Cons” SRL, pentru un preț apropiat valorii contractului de achiziții publice.

Schema funcționează în felul următor: în cazul în care între cele două oferte depuse în interesul aceleiași companii/persoane nu se poziționează alte oferte care ar avea șanse de câștig, ofertantul cu cel mai mic preț se va „debarasa” de oferta sa în favoarea ofertei cu preț mai mare. De regulă, această „debarasare” are loc prin ignorarea solicitărilor autorității contractante de clarificare, de justificare a prețului aparent anormal de scăzut sau de prezentarea a actelor suplimentare. În aceste condiții, autoritatea contractantă nu are altă opțiune decât să treacă la examinarea următoarei oferte, cu preț mai mare.

Se crează impresia că ofertantul „Compania Termosistem” SRL este doar un ofertant fictiv, iar odată obține contractul, îl subcontractează către „Prosperus-Cons” SRL, probabil în schimbul unor beneficii.

**Exemplul 63.** În raportul AGER de monitorizare a achizițiilor publice din septembrie 2023<sup>46</sup>, sunt reflectate 5 cazuri cu suspiciuni de depunere concertată a ofertelor în achizițiile publice. În mai multe dintre aceste cazuri, este vorba despre întreprinderi dependente, iar cadrul normativ actual nu califică ca și acorduri anticoncurențiale depunerea ofertelor în aceeași procedură de licitație de către întreprinderi dependente. Astfel, deși admite că este vorba despre participare cu oferte truate la achiziții publice, Consiliul Concurenței nu se poate expune pe acest aspect. Pe de altă parte, AAP evită să includă operatorii economici implicați în astfel de acorduri anticoncurențiale în lista de interdicție, sub pretextul lipsei unei decizii emise de Consiliul Concurenței.

---

<sup>45</sup> [Raport de monitorizare a achizițiilor publice \(iunie 2022 – octombrie 2022\)](#)

<sup>46</sup> [Raport de monitorizare a achizițiilor publice \(aprilie – septembrie 2023\)](#)

#### 4. **Acte de corupție/mită pentru funcționari responsabili de achiziții publice**

Actele de corupție/mită în achizițiile publice pot fi constatate doar de organele de drept. Deși neformal se cunoaște că fenomenul mitei este foarte frecvent în achizițiile publice, acest lucru este aproape imposibil de aflat și de demonstrat de societatea civilă și chiar și de jurnaliștii de investigație. Cazurile de intentare a dosarelor penale pentru acte de corupție în achizițiile publice sunt extrem de rare, iar suspiciunile rezonabile de fraudă raportate de societatea civilă și jurnaliști sunt, de regulă, lăsate fără examinare.

**Exemplul 64.** O hotărâre de condamnare a fost pronunțată în privința actualului șef interimar al DGETS, Andrei Păvăloi, Liliei Manoilă, inginer-șef în cadrul DETS Râșcani și administratoarei unei companii. În dosarul penal nr. 1-19159487-12-1-08102019 intentat în anul 2019, a cărui Sentință a fost pronunțată de Judecătoria Chișinău pe data de 24.11.2022, se documentează plata unei sume ilicite, echivalente cu 21% dintr-un contract de achiziții publice, de către administrarea companiei, în folosul funcționarilor publici din cadrul DETS Râșcani.

**Exemplul 65.** Un alt dosar penal pentru corupție în achiziții publice se referă la șefa DETS Buiucani, Tatiana Oboroc, și un om de afaceri, reținuți de CNA. În cadrul investigațiilor, a fost documentată înțelegerea prealabilă dintre șefa interimară a DETS Buiucani și administratorul companiei de construcție în urma căreia ultimul a obținut contractul de prestării servicii pentru reparația rampelor de acces în 9 instituții de învățământ. Drept recompensă, la data de 2 noiembrie 2022, agentul economic i-ar fi transmis funcționarului DETS Buiucani suma de 174 000 de lei, iar pe 22.11.2022 o altă sumă de 52 000 de lei. Compania vizată este „Anreal Cons” SRL, o companie despre care obișnuia să obțină numeroase contracte de la direcțiile municipale de educație.

**Exemplul 66.** O investigație realizată de AO „ADO Lex 21”<sup>47</sup> scoate la iveală o situația în care executarea contractului de reparație capitală a părții carosabile din str. Independenței din mun. Bălți a fost sistată. Pe de o parte, Primăria mun. Bălți acuză antreprenorul că ar fi solicitat o sumă mai mare decât prevedea contractul inițial. Pe de altă parte, antreprenorul vorbește despre faptul că documentația de proiect oferită de autoritatea contractantă nu corespunde stării actuale a drumului. Mai mult, un consilier municipal a declarat public că deține înregistrări audio în care primarul mun. Bălți cerea direct agentului economic să achiziționeze materiale de construcții de la anumiți agenți economici.

#### **Recomandări:**

Pentru această etapă a procedurii de achiziții, în vederea eradicării sau, cel puțin, minimizării frecvenței indicatorilor de risc enumerați mai sus, setul de acțiuni ce trebuie a fi întreprinse în aceste cazuri cuprinde:

---

<sup>47</sup> [Primăria municipiului Bălți vs. SRL „Tehnologica Construct”: ce interese ascunde procedura de achiziție privind „Reparația capitală a părții carosabile din str. Independenței mun. Bălți”?](#)

- control riguros din partea instituțiilor responsabile de modul de administrare a resurselor financiare publice (Curtea de Conturi) și exercitarea controlului bugetar și gestionare a resurselor bugetului public (ICFS)
- control din partea Consiliului Concurenței în vederea identificării și sancționării practicilor anticoncurențiale
- control riguros din partea CNA, responsabilă de prevenirea și combaterea corupției și a actelor conexe corupției, inclusiv în baza informațiilor din rapoartele elaborate de către societatea civilă, jurnaliștii de investigație, etc.
- instruirea personalului implicat în desfășurarea procedurilor de achiziții publice cu privire la etică și integritate
- auditul periodic (de conformitate și de performanță) a procedurilor de achiziții publice

Etapa procedurii de achiziție publică	Indicatorul de risc/eroarea	Consecințe	Acțiuni
Etapa de implementare a contractului	Facturare dublă pentru aceleași prestații	prejudicierea bugetului autorității contractante bunurile/serviciile/lucrările nu vor fi livrate	control riguros din partea instituțiilor responsabile de modul de administrare a resurselor financiare publice (Curtea de Conturi) și exercitarea controlului bugetar și gestionare a resurselor bugetului public (ICFS) auditul periodic (de conformitate și de performanță) a procedurilor de achiziții publice
	Facturare fictivă/Facturi plătite pentru prestații ce nu au fost executate	prejudicierea bugetului autorității contractante bunurile/serviciile/lucrările nu vor fi livrate	control riguros din partea instituțiilor responsabile de modul de administrare a resurselor financiare publice (Curtea de Conturi) și exercitarea controlului bugetar și gestionare a resurselor bugetului public (ICFS) control riguros în cadrul autorității contractante auditul periodic (de conformitate și de performanță) a procedurilor de achiziții publice
	Ofertant fictiv/participare cu oferte concertate în achizițiile publice	prejudicierea bugetului autorității contractante distorsionarea concurenței	control din partea Consiliului Concurenței în vederea identificării acordurilor neconcurențiale auditul periodic (de conformitate și de performanță) a procedurilor de achiziții publice
	Acte de corupție/mită pentru funcționari	contracte atribuite unor agenți economici ce au	control riguros din partea CNA, responsabilă de prevenirea și combaterea corupției și a actelor

	responsabili de achiziții publice	participat cu oferte neconforme bunuri/servicii/lucrări de o calitate inferioară descurajarea concurenței	conexe corupției, inclusiv în baza informațiilor din rapoartele elaborate de către societatea civilă, jurnaliștii de investigație, etc. instruirea personalului implicat în desfășurarea procedurilor de achiziții publice cu privire la etică și integritate  auditul periodic (de conformitate și de performanță) a procedurilor de achiziții publice
--	-----------------------------------	---	--

## Concluzii

Studiul și-a propus să scoată în evidență cel mai frecvent întâlniți indicatori de risc în achizițiile publice din Republica Moldova pe parcursul ultimilor ani, reieșind din activitatea de monitorizare a mai multor organizații ale societății civile. O etapă deosebit de vulnerabilă este cea de planificare a achizițiilor publice. Sunt multe cauze pentru acest fenomen: fie că decizia de a realiza anumite proiecte survine instant când apare posibilitatea obținerii finanțării pentru aceste proiecte; fie că personalul responsabil pentru planificarea și desfășurarea procedurilor de achiziții publice nu este suficient de calificat și specializat pentru realizarea acestor sarcini, în lipsa centralizării achizițiilor; sau fie că specialiști implicați sau proiectanții contractați își realizează sarcinile în grabă, fără a lua în calcul toate circumstanțele importante asigurării succesului implementării proiectelor.

La această etapă, nivelul de transparență este extrem de redus, iar indicatorii de risc sunt identificați, de regulă, post factum. Lipsa de transparență de la această etapă reduce posibilitatea reprezentanților societății civile să se implice cu recomandări sau sugestii, dar și de a monitoriza corectitudinea desfășurării.

Principalii indicatori de risc de la etapa desfășurării procedurilor de achiziție se referă la admiterea cerințelor de calificare sau de evaluare restrictive, iar în alte cazuri irelevante, evaluarea neconformă a ofertelor, cu respingerea prematură a unor oferte, fără a se solicita clarificări, respingerea unor oferte conforme, fie desemnarea câștigătoare a unor oferte neconforme. Aceste circumstanțe pot fi generate atât de pregătirea sau expertiza redusă a membrilor grupurilor de lucru, cât și de rea-credință, atunci când se dorește favorizarea anumitor agenți economici, existența conflictelor de interese.

O altă etapă deosebit de vulnerabilă, dar și lipsită de transparență, este cea de implementare a contractelor de achiziții publice. După cum s-a menționat în studiu, accesul la informațiile ce se referă la etapa de executare a contractelor de achiziții publice este limitat, începând cu decizia de atribuire, și finalizând cu executarea și facturarea pentru bunurile/serviciile livrate sau lucrările efectuate. Transparența redusă a acestei faze, împreună cu lipsa unui control efectiv din partea Agenției Achiziții Publice, este responsabilă pentru numeroase fraude și irosirea masivă a fondurilor publice.