



Finanțat de
Uniunea Europeană

Prezentarea analizei mecanismului pentru realizarea achizițiilor comune și factorii care împiedică asocierea în achiziții

Realizat:

- Diana Enachi, co-autor, expert IDIS „Viitorul”
- Silviu Plopa, co-autor, expert IDIS „Viitorul”



1. Metodologia de cercetare

În această analiză au fost aplicate două metode de cercetare, având ca scop examinarea aprofundată a asocierii în achizițiile publice prin prisma cadrului legal și a practicilor existente.

Metoda 1

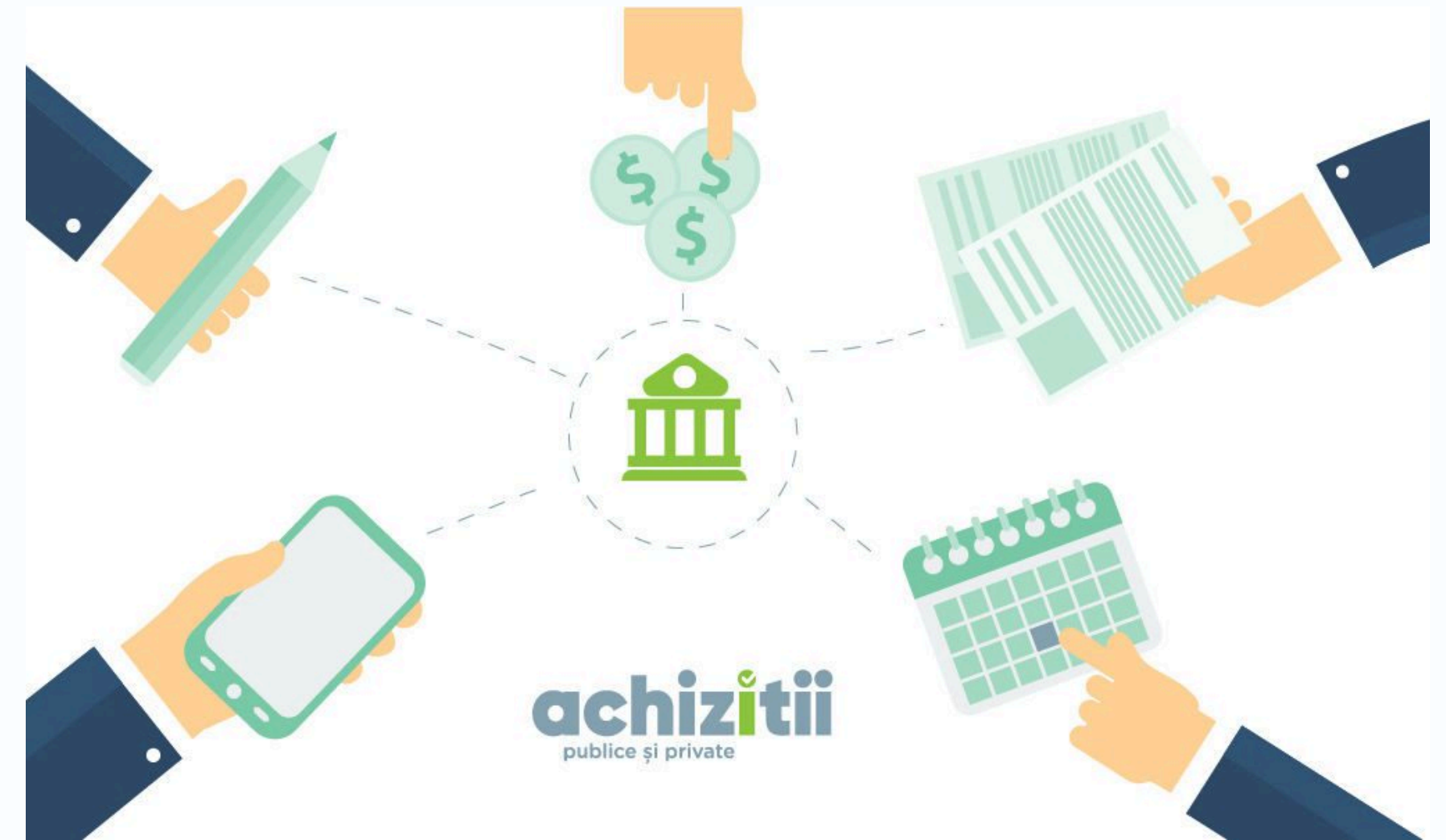
A fost realizată o analiză a practicilor internaționale și naționale, precum și a cadrului legislativ din Republica Moldova, pentru a evidenția avantajele achizițiilor comune și a identifica principalele bariere legale care împiedică autoritățile să se asocieze în realizarea unei achiziții.

Metoda 2

- Pentru a identifica provocările achizițiilor publice comune, a fost distribuit un chestionar către instituții de stat, consilii raionale, autorități locale și școli, **fiind completat de 68 de autorități contractante.**
- Totodată, a fost aplicată **metoda expert** realizată de experții din cadrul IDIS „Viitorul”, utilizată anterior în mai multe studii și analize, precum **identificarea cauzelor absenteismului la vot sau analiza problemelor tinerilor la nivel local.** Astfel, pe parcursul timpului, metoda dată s-a dovedit foarte eficientă și a permis obținerea datelor cu exactitate mare.

2. Ce este o achiziție publică comună și care sunt beneficiile asocierii în achiziții

- Achizițiile comune implică combinarea procedurilor de achiziție ale două sau mai multor autorități contractante. Acest lucru presupune lansarea unei singure proceduri de achiziție, desfășurată în numele și în interesul tuturor autorităților contractante participante, având ca scop achiziționarea în comun de servicii, bunuri sau lucrări.
- Toate autorităților contractante implicate, trebuie să fie responsabile în mod comun pentru îndeplinirea obligațiilor lor legale, aferente procesului de achiziție



Beneficiile asocierii în achiziții

Autoritățile contractante

- **Prețuri mai mici** – Achizițiile comune aduc economii de scară și oferte mai avantajoase, utile mai ales autorităților cu bugete mici.
- **Reducerea costurilor administrative** – Munca administrativă scade comparativ cu organizarea de licitații separate, economisind timp și resurse.
- **Colaborare și expertiză** – Autoritățile mai mici beneficiază de sprijinul celor mai mari, crescând eficiența și calitatea achizițiilor.

Agenți economici

- **Reducerea costurilor** – Achizițiile comune permit agenților economici să îmbunătățească eficiența lanțului de aprovizionare și să reducă costurile tranzacționale prin simplificarea proceselor și evitarea activităților repetitive.
- **Consolidarea poziției pe piață** – Colaborarea cu mai multe autorități contractante crește vizibilitatea și credibilitatea agenților economici, întărindu-le imaginea și capacitățile.
- **Oportunități de afaceri extinse** – Comenzile mai mari și contractele pe termen lung oferă fluxuri de venituri mai constante și predictibile.

3. Prevederile cadrului legal din RM privind asocierea în achiziții

Cadrul legal în materie de achiziții publice din Republica Moldova prevede dreptul autorităților contractante de a se asocia în scopul realizării achizițiilor publice comune.

- **Posibilitatea asocierii autorităților contractante derivă din art. 13 alin. (3) al Legii nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice,** care prevede că, autoritate contractantă este și o asociație de autorități contractante, membrii căreia desemnează din rândul lor, prin act juridic civil, o persoană juridică care îi reprezintă, în calitate de achizitor unic, în raporturile cu orice operator economic.
- Autoritățile contractante, de orice nivel, pot agrega necesitățile în funcție de obiectul achiziției (ex. tehnică de calcul, produse alimentare, lucrări de reparație). Două sau mai multe autorități cu nevoi comune se pot asocia, desemnând un achizitor unic responsabil de organizarea grupului de lucru pentru achizițiile comune.



3. Prevederile cadrului legal din RM privind asocierea în achiziții

- În componența grupului de lucru pot fi incluși și specialiști, reprezentanți din cadrul oricărei dintre autoritățile membre ale asociației.
- Odată constituit, grupul de lucru pentru achiziții comune va activa **conform prevederilor art. 15 din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice**, Regulamentului cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții (HG nr. 667/2016), precum și actul de creare a grupului de lucru al autorității contractante desemnate drept achizitor unic.



3. Prevederile cadrului legal din RM privind asocierea în achiziții

- În pofida faptului că **legea nr. 131/2015 prevede dreptul de asociere pentru autoritățile contractante**, totuși, se constată lipsa unor mecanisme de aplicare și instrucțiuni/ghiduri privind realizarea pas-cu-pas a achizițiilor prin asociere și implementare a contractelor respective de către autorități.
- Prin prisma atribuțiilor legale, **Agenția Achiziții Publice acordă suport metodologic și consultații autorităților contractante**. Iar, autoritățile contractante care intenționează să se asocieze în vederea realizării unor achiziții publice în comun, pot solicita suportul metodologic necesar.
- **Agenția Achiziții Publice** a elaborat un model de acord de asociere care poate fi utilizat și ajustat conform necesităților autorităților contractante.



4. Practici internaționale de achiziții publice prin asociere

Regatul Unit

- În 2023, **un grup de 11 consilii locale din Scoția** a desfășurat o achiziție publică comună pentru licențele Microsoft 365, înlocuind contractele existente ce urmau să expire. Inițiativa, coordonată de Scotland Excel împreună cu Digital Office for Scottish Local Government și Crown Commercial Services, a dus la atribuirea contractului către Phoenix Software.
- Consiliile implicate în achiziția comună a licențelor Microsoft 365 au reușit să obțină **o economie totală de 370.000 de lire sterline**, contribuind astfel la reducerea semnificativă a costurilor pentru toate organizațiile participante. Potrivit calculelor realizate de Scotland Excel, care a colectat datele privind cheltuielile de la cele 11 consilii participante, s-a constatat că, în medie, aceste consilii au economisit 4,49% pe parcursul a trei ani datorită semnării noului acord negociat.
- Pe lângă reducerea costurilor, **achiziția a creat un cadru standardizat de soluții digitale pentru administrațiile locale**, facilitând interoperabilitatea și alinierea la strategia digitală națională. Colaborarea interinstituțională evidențiază beneficiile pe termen lung ale agregării cererii în sectorul public, demonstrând eficiența și economiile realizate prin achiziții comune.



4. Practici internaționale de achiziții publice prin asociere

Regatul Unit

- În 2015, West Midlands Police a condus un proiect comun de achiziție cu 28 de forțe de poliție și 6 servicii de pompieri, **cumpărând peste 3.000 de vehicule**, inclusiv mașini de patrulare, vehicule de intervenție rapidă și furgonete, de la producători precum Vauxhall, Volvo și BMW. Standardizarea specificațiilor și evaluarea costurilor pe întreaga durată de viață a vehiculelor au redus cheltuielile de achiziție, întreținere și combustibil, **generând economii estimate la 5 milioane de lire sterline.**
- West Midlands Police a **economisit peste 400.000 de lire** prin înlocuirea vehiculelor vechi și **aproximativ 40.000 de lire suplimentar** prin trecerea la modele mai eficiente din punct de vedere al consumului de combustibil. Economii obținute au fost reinvestite pentru îmbunătățirea serviciilor polițienești locale.



5. Practici naționale de achiziții publice prin asociere

Servicii de transport aerian

- Un exemplu de achiziție comună între 11 autorități contractante a fost serviciul de transport aerian Chișinău–Bruxelles–Chișinău (tur-retur) pentru perioada 06.05.2024 – 31.12.2024, cu o valoare estimată de 1.347.000 MDL (fără TVA).
- Cancelaria de Stat a condus asocierea, împreună cu 8 ministere și 2 agenții guvernamentale, stabilind specificații tehnice comune conform necesităților tuturor membrilor. Procedura a folosit criteriul „prețul cel mai scăzut”.

La licitație au fost depuse două oferte:

- INFOTURISM GROUP SRL – 1.154.622 MDL (-14,28% față de estimare)
- RACURS GRUP – 1.408.183 MDL (+4,54% față de estimare).

Oferta INFOTURISM a fost respinsă pentru că nu a prezentat anexele tehnice solicitate, iar contractul a fost atribuit RACURS GRUP, care a îndeplinit toate condițiile de calificare și selecție.

Data contractului	Autoritatea	Valoarea contractului, semnat	Acord adițional (de micșorare a valorii)	Valoarea finală a contractului, executat
16.05.2024	Cancelaria de stat	380.590,00	0	380.590,00
16.05.2024	MF	217.480,00	-150.000,00	67.480,00
16.05.2024	MMPS	32.622,00	-21.746,00	10.876,00
16.05.2024	ME	163.110,00	-160.931,00	2.179,00
16.05.2024	ANSA	59.807,00	-54.369,00	5.438,00
16.05.2024	ASPI	54.370,00	0	54.370,00
16.05.2024	MIDR	108.740,00	-88.470,00	20.270,00
16.05.2024	MDED	217.480,00	-168.547,00	48.933,00
16.05.2024	MJ	65.244,00	-32.621,00	32.623,00
16.05.2024	MAE	54.370,00	0	54.370,00
Total		1.353.813,00	-676.684,00	677.129,00

5. Practici naționale de achiziții publice prin asociere

Tehnică de calcul

O altă achiziție publică prin asociere a fost procurarea de tehnică de calcul și periferice de către Ministerul Finanțelor și Serviciul Fiscal de Stat, în perioada 16.06.2022 – 25.07.2022, cu valoarea estimată de 6.174.999,99 MDL (fără TVA), împărțită în 7 loturi. Procedura a folosit criteriul „prețul cel mai scăzut” și au fost depuse 19 oferte de la 6 companii.

Rezultatele licitației au fost următoarele:

- Lot 1: Laptop business – câștigător BTS PRO, 1.357.000 MDL fără TVA (-18,58% față de estimare).
- Lot 2 și 3: Desktop și Notebook – câștigător TRIOMAC SRL, cu oferte mai mici cu 11,43% și 18,91%.
- Lot 4: UPS – TRIOMAC SRL, ofertă 167.700 MDL (+14,66%).
- Lot 5: Echipament periferic – BTS PRO, ofertă 8.875 MDL (-70,42%), considerată anormal de scăzută.
- Lot 6 și 7: Sisteme audio-video – Genial Invest SRL, 446.250 MDL (+2,4%) și 80.000 MDL, oferta Genial Invest SRL a fost aleasă ca câștigătoare.

În urma procedurii, pe 06.09.2022, au fost semnate 4 contracte cu 3 companii, în valoare totală de 6.409.590 MDL (cu TVA), fără acorduri adiționale.

Data contractului	Autoritatea contractantă	Operator economic contractat	Valoarea contractelor, atribuire și executare, MDL, cu TVA
06.09.2022	Serviciul Fiscal de Stat	BTS PRO SRL	1.628.400,00
06.09.2022	Ministerul Finanțelor	BTS PRO SRL	10.650,00
06.09.2022	Ministerul Finanțelor	Genial Invest SRL	631.500,00
06.09.2022	Ministerul Finanțelor	TRIOMAC	4.139.040,00
Total			6.409.590,00

6. Provocări în realizarea achizițiilor publice comune

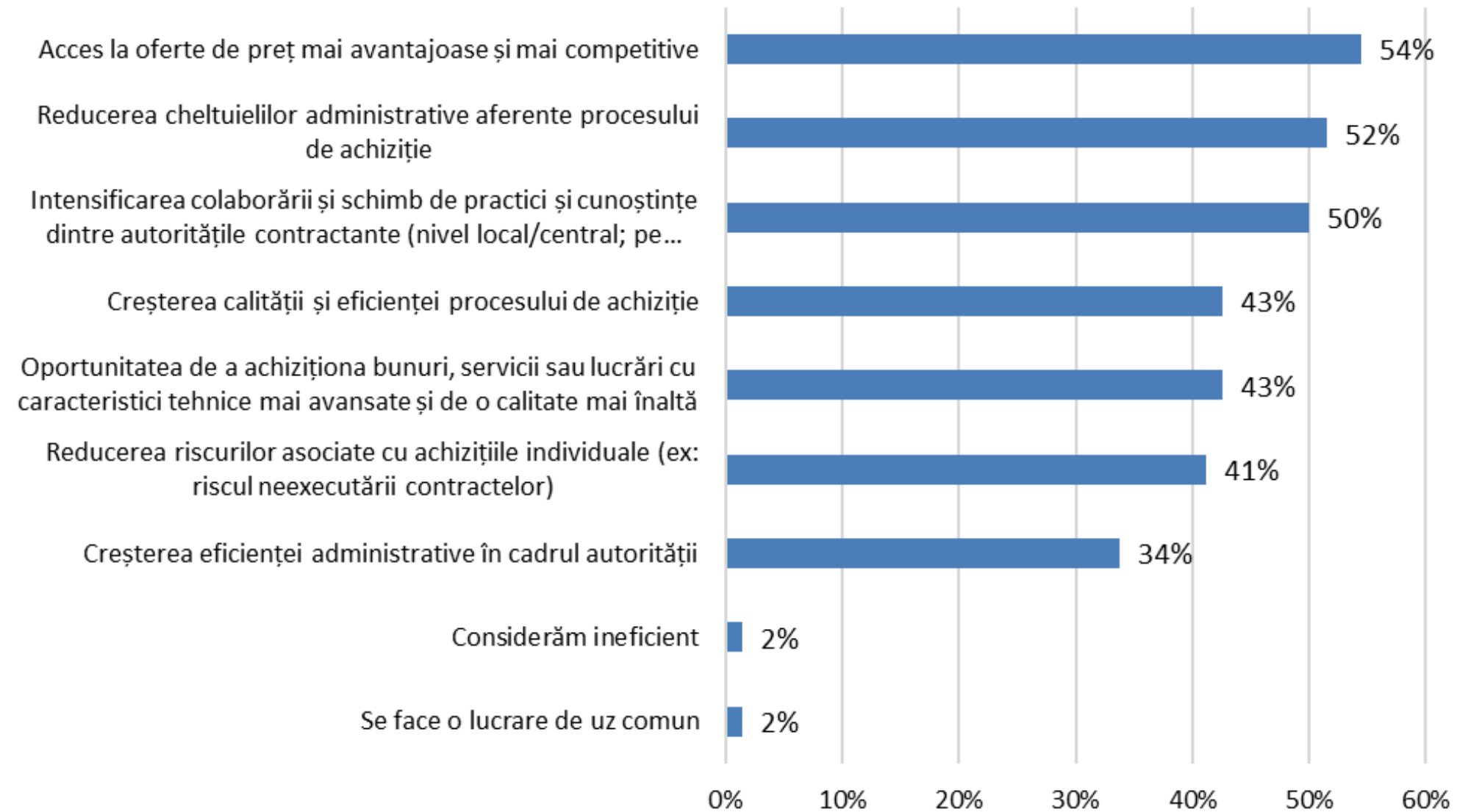
- În vederea analizei provocărilor întâmpinate de autoritățile contractante în realizarea achizițiilor publice comune, a fost elaborat și distribuit un chestionar către diverse instituții – de stat, consilii raionale, administrații publice locale și instituții de învățământ.
- La chestionar **au răspuns 68 de autorități contractante.** Aplicarea metodei expert a permis identificarea acțiunilor necesare pentru a stimula și încuraja autoritățile să se asocieze în realizarea achizițiilor publice, în scopul eficientizării procesului de atribuire a contractelor.



6. Provocări în realizarea achizițiilor publice comune

- Deși achizițiile publice comune nu sunt încă practicate pe scară largă, rezultatele chestionarului arată că majoritatea **autorităților contractante (77,9%)** cunosc mecanismul de asociere în procesul de achiziție publică, în timp ce **22,1% nu sunt familiarizate cu acesta.**
- În privința principalelor avantaje ale asocierii, cea mai frecventă opțiune a fost „accesul la oferte de prețuri mai avantajoase și competitive”, menționată de 37 de autorități (54,4%). Urmează „reducerea cheltuielilor administrative”, indicată de 35 de autorități, și „intensificarea colaborării și schimbului de practici și cunoștințe”, selectată de 34 de respondenți.

În opinia dvs., care sunt principalele avantaje în realizarea unei achiziții publice comune de către mai multe autorități contractante?

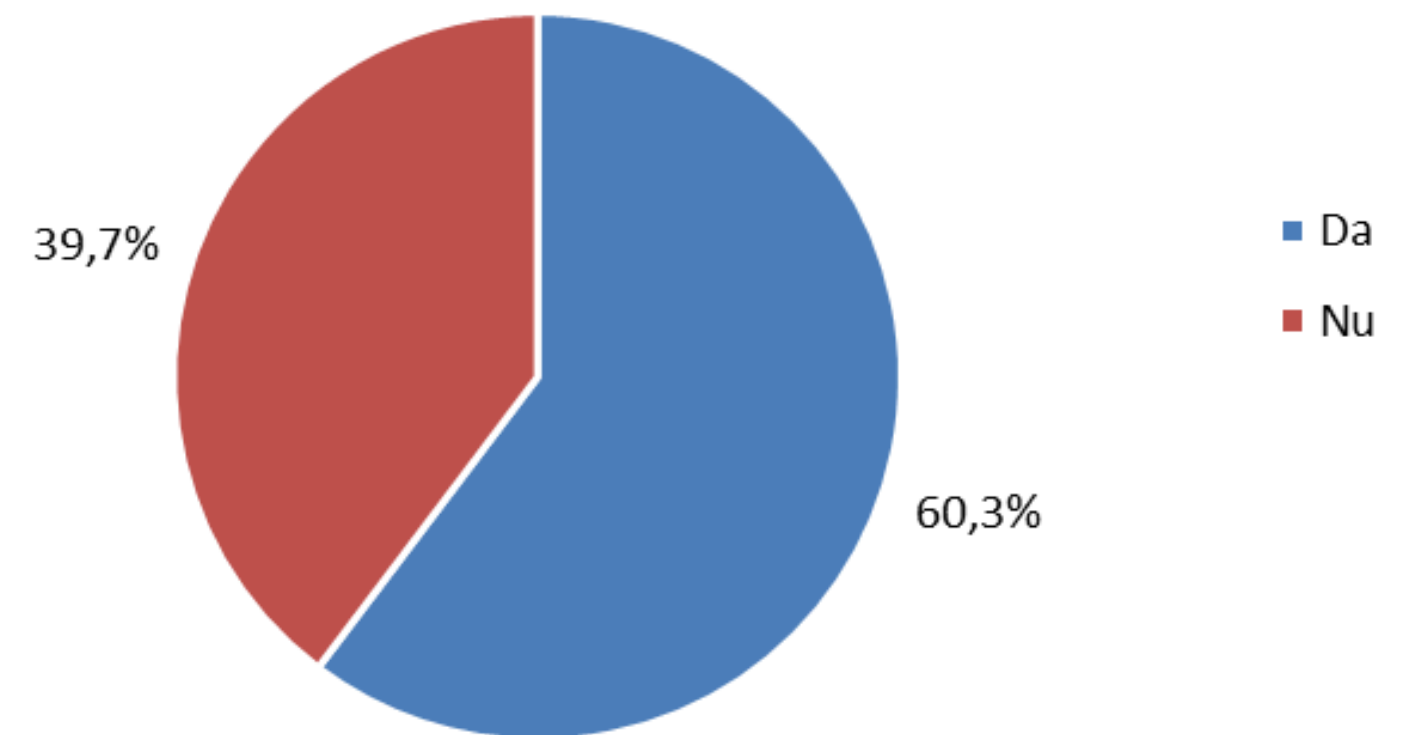


Sursa: Analiza autorilor în baza a 68 de răspunsuri la chestionarul adresat autorităților contractante

6. Provocări în realizarea achizițiilor publice comune

- La întrebarea legată de faptul dacă autoritățile cunosc că legislația prevede dreptul acestora de a se asocia cu alte autorități în vederea realizării achizițiilor publice prin asociere, **60,3% dintre respondenți** au declarat că sunt informați despre acest tip de procedură, în timp ce **39,7% au afirmat că nu cunosc prevederea respectivă**.
- În ceea ce privește cât de mulțumite sunt autoritățile (care cunosc faptul că cadrul legal permite asocierea în achiziții), **45,1% dintre acestea consideră** că mecanismele existente pentru realizarea achizițiilor publice prin asociere sunt „parțial suficiente”, **23,5% consideră că „sunt suficiente”, iar 31,5% consideră că „nu sunt suficiente”**. Preocuparea privind cadrul legal este una recurentă și este des menționată și în alte întrebări ale chestionarului, care urmează a fi analizate în continuare.

Cunoașteți că, în prezent, legea privind achizițiile permite realizarea achizițiilor publice prin asociere (comune) între autoritățile contractante?



Sursa: Analiza autorilor în baza a 68 de răspunsuri la chestionarul adresat autorităților contractante

6. Provocări în realizarea achizițiilor publice comune

În Republica Moldova, asocierea în achiziții publice nu este o practică populară, ceea ce este confirmat și de răspunsurile la întrebarea dacă au realizat proceduri de achiziții publice prin asociere cu alte **autorități contractante în care 94,1% au răspuns că nu**, în timp ce doar **5,9% dintre autoritățile chestionate au răspuns da.**

Conform răspunsurilor la chestionar, din cei care au realizat astfel de achiziții, acestea au vizat:

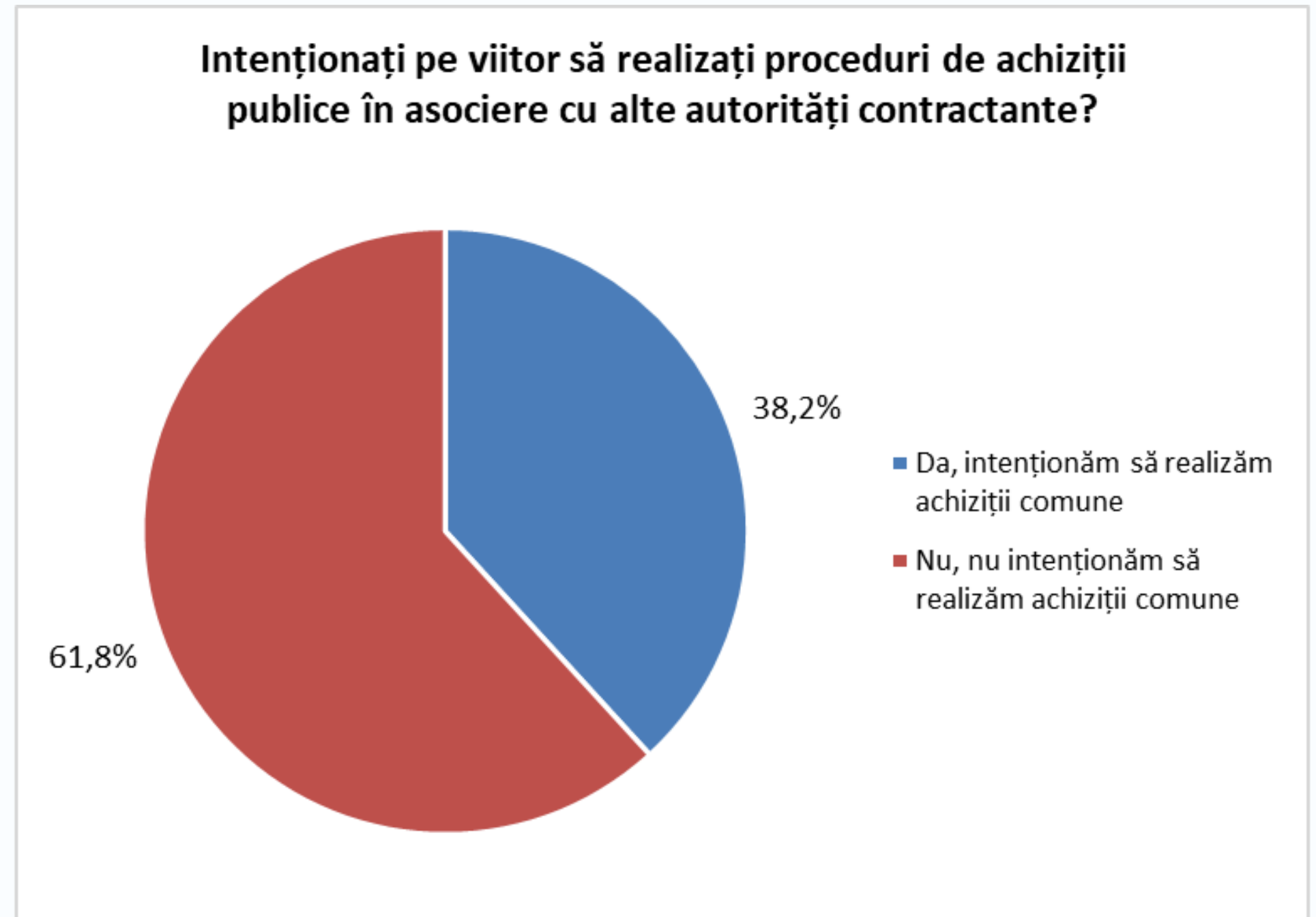
- produse petroliere, cărbune, combustibili
- construcția unui apeduct în 7 localități
- achiziția de mobilier pentru toate instituțiile într-o singură procedură



Sursa: Analiza autorilor în baza a 68 de răspunsuri la chestionarul adresat autorităților contractante

6. Provocări în realizarea achizițiilor publice comune

- Cu toate că majoritatea autorităților nu au realizat niciodată o achiziție comună, o parte considerabilă dintre acestea nici nu intenționează să o facă.
- Astfel, la întrebarea dacă intenționează pe viitor să realizeze proceduri de achiziții publice în asociere cu alte autorități contractante, **61,8%** au declarat că nu intenționează, în timp ce **38,2%** intenționează să realizeze o astfel de procedură.

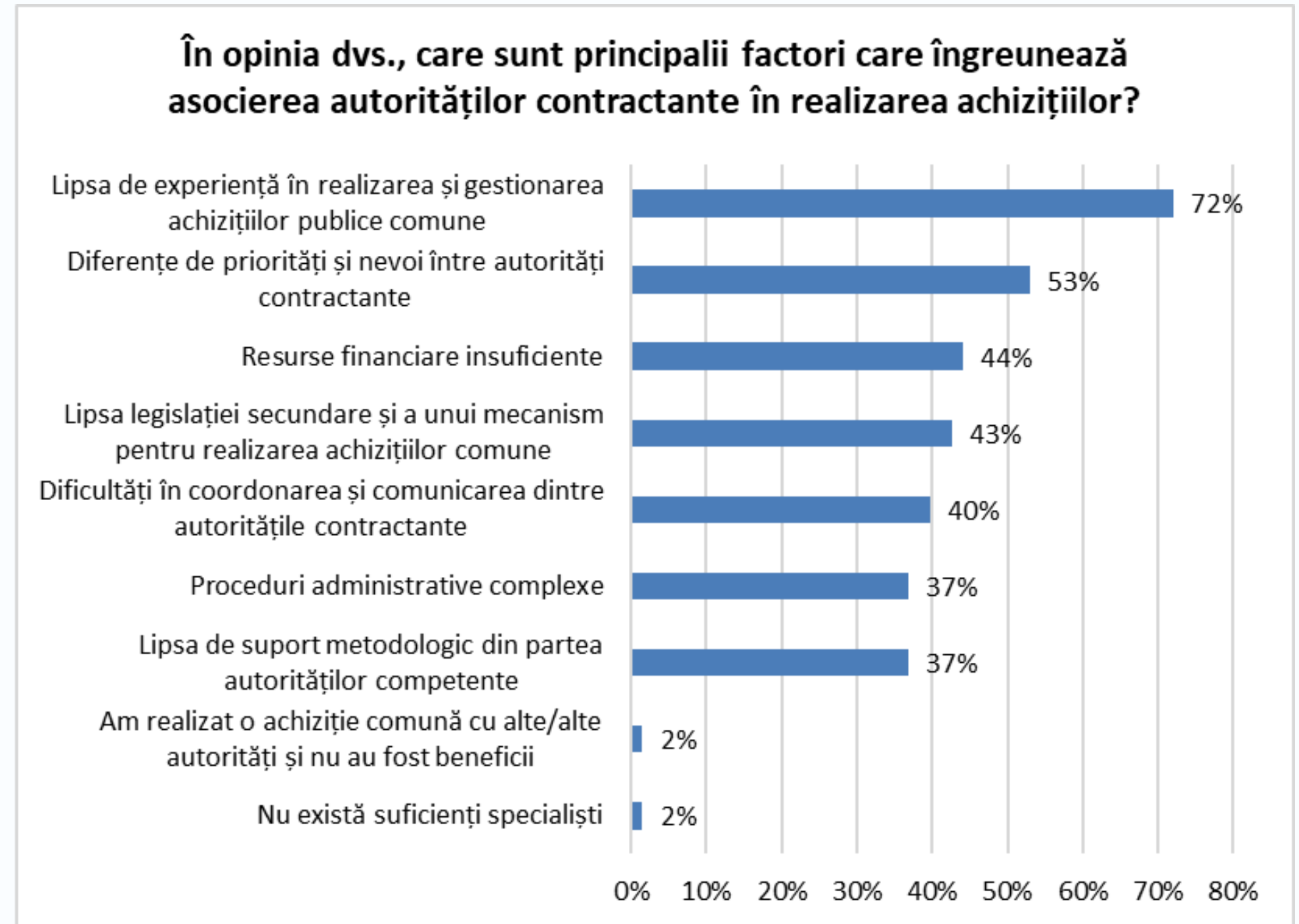


Sursa: Analiza autorilor în baza a 68 de răspunsuri la chestionarul adresat autorităților contractante

6. Provocări în realizarea achizițiilor publice comune

● Factorii care îngreunează asocierea

- În ceea ce privește principalii factori care îngreunează asocierea autorităților contractante în realizarea achizițiilor, la întrebarea pe acest subiect, unde a fost posibilă alegerea mai multor variante de răspuns, cea mai frecvent selectată opțiune a fost „lipsa de experiență în realizarea și gestionarea unor astfel de proceduri”, menționată de 49 de respondenți din totalul de 68, ceea ce reprezintă 72,1%.
- Un alt obstacol major identificat este „diferențele de priorități dintre autorități”, selectat de 36 de respondenți (52,9%), urmat de „resursele financiare insuficiente”, indicate de 30 de respondenți (44,1%).



Sursa: Analiza autorilor în baza a 68 de răspunsuri la chestionarul adresat autorităților contractante

6. Provocări în realizarea achizițiilor publice comune

● Oferirea de suport metodologic

- Cu toate că Agenția Achiziții Publice acordă suport metodologic și oferă consultații autorităților contractante, acestea nu cunosc suficient acest aspect. **Astfel, 25% dintre autoritățile contractante** consideră că cea mai importantă măsură pentru facilitarea și îmbunătățirea asocierii în achizițiile publice este oferirea de suport metodologic.
- În această categorie se includ ghiduri detaliate, broșuri și seminare, online sau cu prezență fizică, care să explice clar procedura și să ofere exemple practice. Lipsa informațiilor determină multe autorități să nu realizeze achiziții comune, astfel că Agenția Achiziții Publice trebuie să intensifice informarea în acest domeniu.



6. Provocări în realizarea achizițiilor publice comune

● Modificarea cadrului legal

- A doua cea mai importantă măsură, **menționată de 17,4% dintre autoritățile contractante**, este modificarea cadrului legislativ.
- Aceasta presupune crearea unui cadru legislativ clar și predictibil care să faciliteze parteneriatele între autorități și aprobarea unor mecanisme detaliate privind procedurile de achiziții comune, inclusiv în ceea ce privește raportarea.
- De asemenea, se dorește îmbunătățirea legislației pentru a reduce complexitatea, a promova transparența și a susține colaborarea între autoritățile contractante.



6. Provocări în realizarea achizițiilor publice comune

● Îmbunătățirii comunicării și colaborării inter-instituționale

- Un alt aspect relevant, **subliniat de 10,2% dintre autoritățile contractante**, este importanța îmbunătățirii comunicării și colaborării inter-instituționale pentru identificarea priorităților și scopurilor comune. Această necesitate este susținută și de propunerea a 2,4% dintre respondenți de a dezvolta o platformă digitală de colaborare, care să faciliteze coordonarea și gestionarea achizițiilor comune.
- Astfel, **aproximativ 12,6% dintre autorități** consideră importantă îmbunătățirea mecanismelor de comunicare și colaborare, fie prin mijloace convenționale, fie prin instrumente digitale dedicate.



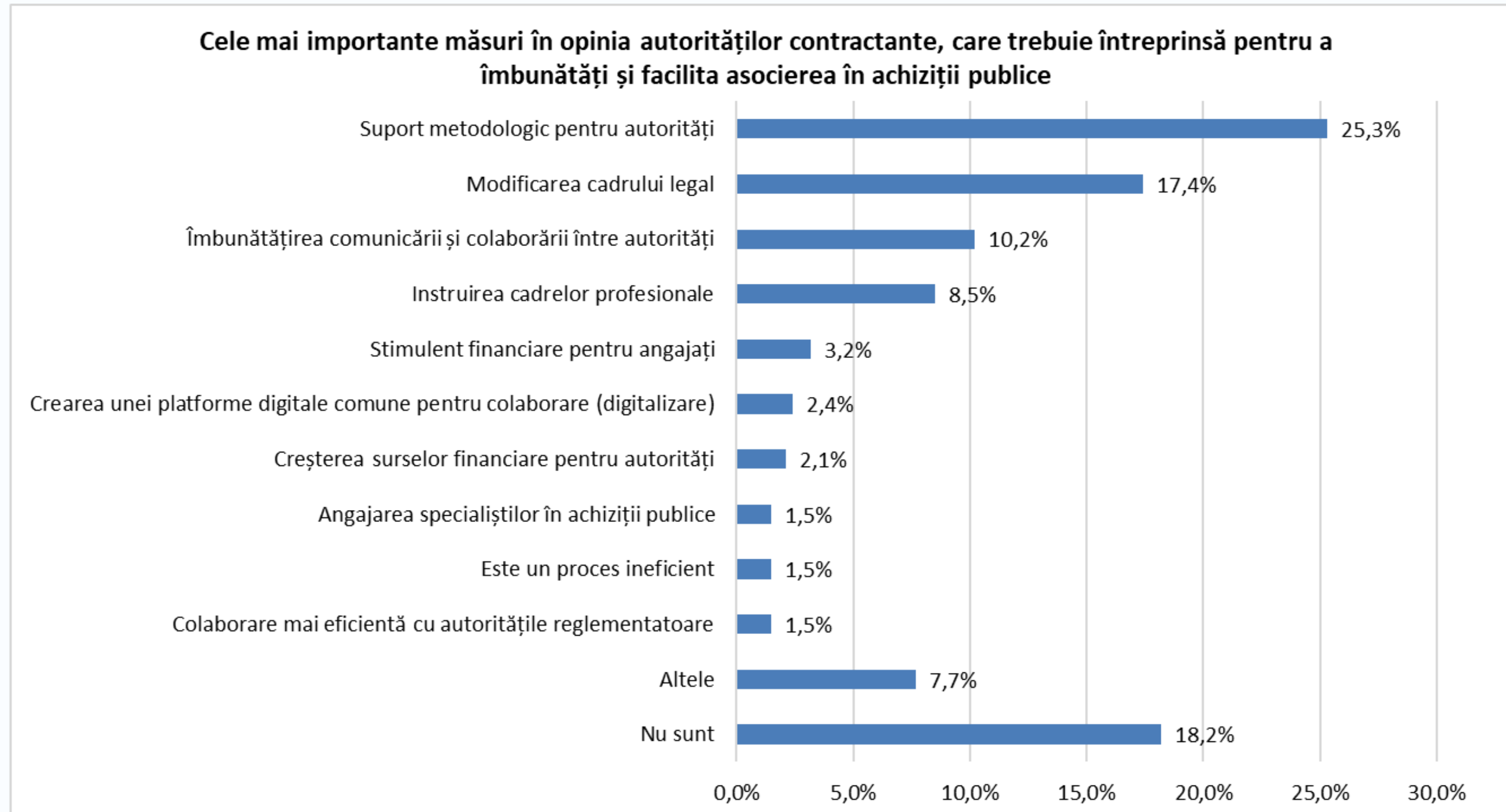
6. Provocări în realizarea achizițiilor publice comune

Pregătire profesională

- O altă sugestie importantă, menționată de **8,5%** **dintre autorități**, vizează nevoia de pregătire profesională a personalului privind achizițiile publice comune. Autoritățile subliniază că, pe lângă suportul metodologic sau sesiunile online, angajații responsabili trebuie să beneficieze de instruire periodice și detaliate pentru a înțelege pe deplin mecanismul și toate aspectele sale.
- Această cerință este evidențiată separat pentru a sublinia necesitatea dezvoltării competențelor personalului în domeniu.



5. Provocări în realizarea achizițiilor publice comune



Sursa: Analiza autorilor în baza a 68 de răspunsuri la chestionarul adresat autorităților contractante

7. Concluzii și recomandări

- În concluzie, cadrul legal primar permite asocierea a două sau mai multe autorități contractante pentru achiziții publice de bunuri, servicii și lucrări conform necesităților comune. Majoritatea autorităților cunosc acest drept, însă prevederile legale nu sunt suficient aplicabile la scară largă.
- Pentru a stimula asocierea, sunt necesare ghiduri clare privind toate etapele achizițiilor prin asociere și o vizibilitate mai mare a acestui mecanism în Republica Moldova, evidențiind avantajele sale. Practicile internaționale și naționale existente pot servi drept exemple utile. În urma analizei cadrului legal, a practicilor și a rezultatelor chestionarului, se propun următoarele recomandări pentru stimularea asocierii în achiziții.



Conclusion

7. Concluzii și recomandări

Recomandarea nr. 1. Mediatizarea pe larg a subiectului asocierii în achiziții, prin realizarea unor materiale informative precum broșuri, infografice, destinate autorităților contractante, care să prezinte beneficiile asocierii, exemple concrete de achiziții comune și bune practici, inclusiv faptul că Agenția Achiziții Publice oferă suport metodologic.

Recomandarea nr. 2. Organizarea de sesiuni de instruire periodice și detaliate pentru personalul responsabil de achiziții, pentru ca aceștia să înțeleagă pe deplin mecanismul de achiziție prin asociere. Se recomandă includerea acestui subiect în Programul anual de instruire al Agenției Achiziții Publice și în Programul de certificare a specialiștilor în achiziții publice al Ministerului Finanțelor.

Recomandarea nr. 3. Dezvoltarea cadrului legislativ secundar clar și predictibil, care să detalieze prevederile legii nr. 131/2015 privind asocierea și să faciliteze parteneriatele între autorități. Cadrul trebuie să prevadă reguli și condiții clare pentru achizițiile prin asociere, proceduri și responsabilități bine definite, tipuri de achiziții recomandate și ghiduri practice cu instrucțiuni, exemple și documente model.

7. Concluzii și recomandări

Recomandarea nr. 4. Întreprinderea măsurilor de facilitare a colaborării între autoritățile contractante, atât la nivel central, cât și local. Sunt recomandate activități, ateliere și mese rotunde pentru abordarea asocierii, prezentarea practicilor altor autorități și identificarea soluțiilor la provocările comune. Se propune și dezvoltarea unei platforme digitale de colaborare pentru coordonare eficientă, transparență și schimb rapid de informații.

Recomandarea nr. 5. Analiza practicilor și datelor privind achizițiile realizate prin asociere, precum și compararea bunurilor, serviciilor sau lucrărilor realizate prin achiziții comune și independente, pentru calcularea beneficiilor financiare, a nivelului de concurență, a calității documentelor/specificațiilor tehnice și alte aspecte relevante.

**Vă multumesc pentru
atenție!**

Date de contact



IIDIS „Viitorul” 📖

✉ **office@viitorul.org**

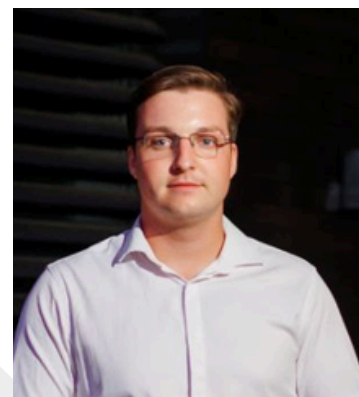
☎ **0600 885 44**



Diana Enachi 👤

✉ **dianeranga@gmail.com**

☎ **0691 810 31**



Silviu Plopa 👤

✉ **plopasilviu03@gmail.com**

☎ **0675 376 44**