



Finanțat de
Uniunea Europeană



NOTĂ ANALITICĂ

Noul sistem electronic de achiziții publice – între digitalizare și transparență

Diana ENACHI
Vadim ȚURCAN

Nota analitică: Noul sistem electronic de achiziții publice – între digitalizare și transparență a fost realizată de experții IDIS „Viitorul”, Diana Enachi și Vadim Țurcan, în cadrul proiectului „Sprijinirea reformei achizițiilor publice din Moldova în contextul aderării la UE”, implementat de către IDIS „Viitorul”, cu suportul Uniunii Europene, în perioada septembrie 2025 – septembrie 2026. Conținutul acestei analize aparține autorilor și nu reflectă în mod neapărat viziunea Uniunii Europene.



CUPRINS

NOTĂ ANALITICĂ.....	1
Introducere	3
2. Analiza Conceptului sistemului informațional e-Achiziții.....	5
2.1. Dispoziții generale.....	5
2.3. Depunerea ofertelor și deschiderea	7
2.4. Evaluarea, atribuirea și publicarea contractelor	7
2.5 Contestațiile în achiziții publice, sectoriale și de concesiuni	8
2.6 Executarea, monitorizarea și modificarea contractelor	9
2.7 Date deschise și interoperabilitate.....	11
2.8 Accesul societății civile și al publicului.....	12
3. Constatări generale.....	12
4. Concluzii și recomandări.....	14



Introducere

Un sistem de achiziții publice eficient și integru este fundamentat pe 3 piloni (cei 3 P în achizițiile publice - personal, procese și performanță). În lipsa digitalizării, instituțiile publice și personalul nu pot fi eficienți, procesele nu pot fi automatizate, iar performanța nu poate fi atinsă. Digitalizarea achizițiilor publice este esențială pentru o guvernare bazată pe principiile de transparență, integritate, și utilizarea eficientă a bugetelor publice. În anul 2026, digitalizarea nu mai este opțională; este o condiție pentru un sistem de achiziții integru și o guvernare deschisă, responsabilă și orientată către cetățean. Un sistem electronic de achiziții publice nu este doar o soluție tehnică, ci un instrument strategic de reformă și modernizare a administrației publice în ansamblu. Recomandările OECD din 2025 privind achizițiile subliniază clar digitalizarea achizițiilor, ca pe un element central pentru modernizarea și eficientizarea sistemelor de achiziții ¹.

Republica Moldova a obținut statutul de țară candidată la Uniunea Europeană în iunie 2022, iar în perioada anilor 2023 - 2025 a parcurs procesul de screening explicativ și bilateral, precum și pregătirea pentru deschiderea capitolelor de negocieri. Iar, recent, în martie 2026, au demarat oficial negocierile tehnice pentru ultimele trei clustere de capitole, ceea ce înseamnă că întregul proces de negociere acoperă acum toate cele șase clustere tematice ale acquis-ului comunitar. Capitolul 5 – Achiziții publice, parte componentă a clusterului Valori fundamentale este unul dintre cele mai tehnice și monitorizate domenii în procesul de integrare europeană, fiind considerat un capitol strategic. Or, funcționarea sistemului achizițiilor publice prin care circulă anual peste 15 miliarde lei (10-12% în cheltuielile publice) reflectă direct transparența, integritatea proceselor, funcționarea pieței interne și managementul eficient al finanțelor publice.

Datele din [Planul de Creștere](#) relevă că ineficiențele în domeniul achizițiilor publice generează pierderi fiscale estimate la aproximativ 1,5% din PIB anual, diminuând semnificativ resursele care ar putea fi alocate infrastructurii esențiale, sistemului de sănătate și programelor sociale. În același timp, implementarea investițiilor capitale continuă să reprezinte o provocare majoră, având impact negativ asupra calității serviciilor și infrastructurii publice. În anul 2023, doar 60% dintre proiectele planificate în domeniul infrastructurii publice au fost finalizate, ceea ce indică probleme sistematice legate de planificarea și prioritizarea proiectelor, întârzieri în alocarea și debursarea fondurilor, precum și capacitate instituțională insuficientă.

Guvernul Republicii Moldova și-a asumat ca și prioritate strategică modernizarea sistemului informațional e-Achiziții, ancorată în obiectivele de integrare europeană. Dezvoltarea unui sistem nou de e-Achiziții este prevăzută în mai multe documente strategice, fiind un pilon important în promovarea transparenței, eficienței și integrității în gestionarea bugetelor publice.

¹ OECD Recommendation on Public Procurement
(2015): <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411>



Planul național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la UE pe anii 2025 – 2029 ([Hotărârea Guvernului nr. 306/2025](#)) prevede adoptarea unui Concept de reengineering pentru sistemul electronic de achiziții din perspectiva integrării și interoperabilității acestuia la nivel național și european. Sistemul e-Achiziții este ancorat în Agenda de reforme a Planului de Creștere pentru Republica Moldova pentru 2025-2027 ([HG nr. 260/2025](#)) care are drept scop dezvoltarea economică a țării și susținerea parcursului său european. Reengineeringul sistemului electronic de achiziții a fost prevăzut și în Programul național de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2023–2027 ([HG nr. 625/2023](#)).

Ministerul Finanțelor a elaborat și publicat pentru consultări publice [Conceptul de re-engineering pentru sistemul electronic de achiziții din perspectiva integrării și interoperabilității acestuia la nivel național și european](#). Conform Notei informative, Conceptul e-Achiziții definește arhitectura, principiile, funcționalitățile și cadrul instituțional al noului sistem. Iar, elementele inovatoare includ acoperirea integrală a ciclului de viață al achizițiilor, interoperabilitatea cu platformele guvernamentale și utilizarea datelor structurate conform Open Contracting Data Standard (în continuare OCDS).

Actualmente, achizițiile publice sunt realizate prin intermediul sistemului electronic MTender care a devenit funcțional în anul 2018. Deși, acesta a contribuit semnificativ la sporirea transparenței și accesului la date privind achizițiile, totuși are o serie de limitări, nu permite aplicarea integrală a procedurilor din cadrul legal și nu acoperă integral ciclul unei achiziții publice, în special etapa de post-atribuire a contractului. Analiza funcțională și tehnică a sistemului existent evidențiază o serie de limitări și constrângeri ce afectează eficiența, interoperabilitatea și nivelul de automatizare a proceselor de achiziție.

În același timp, actualul sistem Mtender nu asigură integrarea cu alte sisteme informaționale guvernamentale relevante (MPass, MPower, MSign, e-Factură, registrele de stat), ceea ce limitează schimbul automatizat de date și duce la lipsa sau duplicarea informațiilor. În același timp, sistemul funcționează preponderent în baza documentelor statice (PDF, Word, documente scanate) ceea ce reprezintă o limitare a accesului la date deschise (structurate, accesibile, reutilizabile, machine readable). Toate aceste limitări tehnice și funcționale generează dificultăți în asigurarea unei experiențe unitare și intuitive pentru utilizatori (autorități contractante, operatori economici, instituții de audit, control), dar și pentru societatea civilă care are rol de monitorizare a manierei în care sunt cheltuiți banii publici.

În perspectiva alinierii la standardele europene, sistemul de achiziții publice trebuie să ofere nu doar transparență, ci și funcționalități avansate de analiză, raportare, interoperabilitate și management al ciclului complet al atribuirii contractelor. Achizițiile publice din Republica Moldova necesită mecanisme robuste de prevenire a riscurilor, monitorizare în timp real, trasabilitate a deciziilor și capacități tehnice pentru agregarea și analiza automatizată a datelor.



Scopul Notei analitice constă în analiza prevederilor Conceptului noului sistem-e-Achiziții, a funcționalităților prevăzute pentru digitalizarea întregului ciclu de achiziție. Analiza prevederilor conceptului și a curențelor sistemului Mtender va servi drept fundament pentru formularea propunerilor care să asigure transparență, concurență, acces la date deschise conform standardului OCDS, trasabilitatea proceselor, gestionarea riscurilor, interoperabilitate cu alte registre guvernamentale, dar și asigurarea instrumentelor de analiza care să permită monitorizarea civică. Și, nu în ultimul rând, vor fi prezentate recomandări pentru procesul de implementare al sistemului e-Achiziții care să asigure o abordare strategică și participativă prin acțiuni de informare, monitorizare și implicare a societății civile.

2. Analiza Conceptului sistemului informațional e-Achiziții

2.1. Dispoziții generale

Conceptul noului sistem e-Achiziții prevede că alinierea practicilor de achiziții publice/sectoriale /concesiuni la standardele europene devine o necesitate fundamentală. Aceasta nu doar că va consolida încrederea în utilizarea resurselor publice, dar va facilita și accesul mai larg al operatorilor economici, inclusiv al IMM-urilor, la procesele de achiziții, contribuind la dezvoltarea unei economii competitive și incluzive.

Pe axa instituțională, Conceptul plasează responsabilitatea generală pentru implementare, operare și dezvoltare continuă în sarcina Ministerului Finanțelor, iar administrarea tehnică și mentenanța sunt atribuite Centrul de Tehnologii Informaționale în Finanțe (CTIF). Proiectul de hotărâre prevede intrarea în vigoare la 1 ianuarie 2027, ceea ce fixează un termen de pregătire atât pentru platformă, cât și pentru regulile de aplicare. Termenul de aplicare corespunde cu punerea în aplicare a noii Legi nr. 325 din 29 decembrie 2025 privind achizițiile publice. Având în vedere complexitatea proceselor prevăzute în Concept, anticipăm riscul că sistemul nu va fi integral dezvoltat și funcțional din ianuarie 2027, ceea ce înseamnă mai puțin de 1 an pentru dezvoltarea, testarea, instruirea și lansarea acestuia.

Funcțional, SI „RSAP” (e-Achiziții) este proiectat să acopere întregul ciclu de achiziție și de contractare: planificare și publicarea planurilor, inițiere și publicarea procedurilor de achiziție publică, depunerea/deschiderea/evaluarea ofertelor, atribuirea, semnarea și publicarea contractelor, modificări contractuale, executare/monitorizare, precum și digitalizarea contestațiilor și a proceselor de supraveghere de către organele abilitate de control (ex: Curtea de Conturi, CNA etc.). Conceptul descrie detaliat tranziția de la „documente statice” către date structurate și procesabile, susținute de jurnalizare și trasabilitate și de integrarea cu alte sisteme și servicii digitale guvernamentale (ex. MPass, MCloud, MSign, MLog, MConnect, MPay ș.a.).

Sistemul electronic de achiziții prevede și implementarea standardelor OCDS (Open Contracting Data Standard), care reprezintă un model de reprezentare a datelor, utilizat de peste 50 de țări, pentru publicarea, monitorizarea și analiza datelor cu privire la achiziții publice.



2.2. Publicarea planificării achizițiilor

La etapa de planificare, Conceptul prevede formarea, aprobarea și publicarea planurilor de achiziții, precum și gestionarea actualizărilor, modificărilor. În cadrul SI "RSAP" e-Achiziții este prezentat conturul funcțional "Planificarea achizițiilor" include:

- o colectarea necesităților;
- o formarea, aprobarea și publicarea planurilor de achiziții;
- o publicarea anunțurilor de intenție;
- o gestionarea modificărilor și actualizarea planurilor.

Din perspectiva bunei guvernări, publicarea versiunii curente a planului anual nu este suficientă. Esențială este conservarea istoricului tuturor modificărilor. Publicul trebuie să poată vedea nu doar ce conține planul la un moment dat, ci și cum a evoluat acesta în timp pe parcursul întregului an bugetar. Modificările frecvente, ajustările valorilor estimate, amânările sau introducerea unor noi achiziții pot constitui indicatori relevanți privind modul în care autoritatea contractantă gestionează resursele publice. În lipsa unei arhive publice a versiunilor anterioare, planificarea rămâne opacă, deficitară și dificil de analizat retrospectiv.

Într-un sistem matur de date deschise, fiecare modificare a planului ar trebui să fie însoțită de marcaj temporal și de o justificare succintă. Această abordare permite urmărirea traseului decizional și facilitează analiza evoluției valorilor estimate și a termenelor planificate. De exemplu, dacă valoarea estimată a unei achiziții crește semnificativ între două versiuni ale planului, sistemul ar trebui să permită identificarea rapidă a momentului modificării și a motivației declarate.

Compatibilitatea cu logica reutilizării datelor deschise presupune ca planurile să fie publicate într-un format structurat, reutilizabil, analizabil automat și exportabil. Publicarea în format PDF static limitează considerabil capacitatea de analiză și monitorizare, atât pentru instituțiile responsabile de control, audit, drept, cât și pentru membrii societății civile. În schimb, datele structurate, însoțite de identificatori unici și metadata clare, permit agregarea informațiilor la nivel de instituție, sector sau buget. În acest mod, societatea civilă, mass-media și instituțiile de control pot analiza tendințele anuale, concentrarea achizițiilor pe anumite domenii sau corelarea planificării cu execuția bugetară.

Din perspectiva transparenței proactive, este critic ca sistemul să conserve pentru public istoricul modificărilor (când/de ce s-a schimbat planul și cum au evoluat valorile și termenele) și să permită compararea datele „planificat vs. executat”. Aceste cerințe sunt compatibile cu logica reutilizării datelor deschise, în care datele trebuie să fie structurate și pregătite pentru analiză și reutilizare, în corespundere cu standardul OCDS.

2.3. Depunerea ofertelor și deschiderea

În cadrul SI "RSAP" (e-Achiziții) este prezentat conturul funcțional "Realizarea achizițiilor" care include:



- o alegerea cadrului legal aplicabil procedurii de achiziție;
- o pregătirea și publicarea documentației de atribuire;
- o clarificări și comunicări;
- o depunerea ofertelor;
- o deschiderea ofertelor;
- o verificarea situațiilor de conflict de interese;
- o verificarea completitudinii și integrității ofertelor;
- o calificare, excludere și selecție;
- o evaluarea conformității tehnice;
- o evaluarea financiară;
- o formarea clasamentului și determinarea ofertei câștigătoare.

În inițierea procedurii și documentație, Conceptul include publicarea documentației, clarificărilor, comunicărilor și a istoricului modificărilor; de asemenea, anticipează utilizarea formularelor standard pentru publicarea anunțurilor conform practicii UE, inclusiv publicarea către TED/JOUE prin eForms. Este necesar de menționat că a fost adoptată Hotărârea de Guvern nr. 610/2025 cu privire la punerea în aplicare a formularelor standard pentru publicarea anunțurilor în domeniul achizițiilor publice/sectoriale, apărării și securității și concesiunilor, prin care se transpune Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2019/1780 al Uniunii Europene

Din perspectiva transparenței, esențial este ca toate clarificările și modificările să fie automat publice, marcate temporal și ușor de regăsit „în context” (nu doar ca anexe narative), așa cum prevede standardul OCDS,

La depunerea și deschiderea ofertelor, modelul informațional include date/ore și statusuri relevante, susținând trasabilitatea. Totuși, Conceptul nu definește exhaustiv ce informații și date despre ofertanți devin publice și în care moment. Practicile de open contracting cresc semnificativ transparența atunci când lista ofertanților, numărul de oferte și indicatorii-cheie de concurență sunt publicați structurat imediat după data setată a deschiderii ofertelor (cu garanții până la acel moment).

2.4. Evaluarea, atribuirea și publicarea contractelor

La etapa de evaluare și atribuire, Conceptul sprijină trasabilitatea deciziilor prin obiecte distincte pentru decizii de atribuire/anulare și prin jurnalizare de audit și verificări de conformitate bazate pe reguli. Este necesar de menționat, conform Legii nr. 325 din 29 decembrie 2025 privind achizițiile publice, evaluarea și atribuirea contractelor de achiziție publică revine în principal grupului de lucru instituit de autoritatea/entitatea contractantă, sau după caz specialistului certificat în achiziții publice. La caz, conceptul nu oferă informații despre modalitatea de evaluare și atribuire a contractului, în sensul în care la acest pas urmează să fie aprobată decizia de atribuire. Nu este suficientă claritate privind responsabilitatea fiecărui membru al grupului de lucru, după caz specialistului certificat, precum și dacă aceștia din urmă vor utiliza instrumente digitale (ex.: semnarea deciziilor exclusiv cu semnătură electronică).

Totodată devine incidentă și atribuirea contractelor de achiziție publică conform



criteriului de atribuire cel mai bun raport preț/calitate sau cost/calitate. Se va realiza o evaluare automată a ofertelor depuse sau acest lucru va fi asigurat manual de către membrii grupului de lucru/după caz specialistului certificat. Astfel, la nivel de Concept rămâne deschisă întrebarea dacă punctajele, justificările și motivele de respingere/descalificare vor fi publicate în format structurat. Pentru transparență și contestabilitate, nu este suficient să se cunoască „cine a câștigat”; este necesar să se poată verifica logic și probator dacă criteriile au fost aplicate consecvent și legal, cu redactarea ținută a secretelor comerciale legitime.

La nivel de publicare a contractului, urmează să fie apreciat dacă acesta și clauzele sale contractuale fie ele generale și/sau speciale vor fi publicate integral și va fi un contract standard model cu metadata standardizate sau autoritatea/entitatea contractantă va avea discreție totală în publicarea acestuia.

Suplimentar, este necesar ca în sistem să fie digitalizată integral etapa de clarificări la etapa de evaluare a ofertelor, astfel încât să fie exclusă introducerea manuală sau schimb de documente dintre autoritate și ofertant înafara sistemului. Aceasta ar reduce povara administrativă a autorităților, dar și contestațiile la etapa rezultatelor din lipsa de transparență a documentelor suplimentare aferente DUAE depuse de ofertanți.

2.5 Contestațiile în achiziții publice, sectoriale și de concesiuni

În cadrul SI "RSAP" (e-Achiziții) este prezentat conturul funcțional "Gestiunea contestațiilor" care include:

- o depunerea și înregistrarea contestațiilor;
- o prezentarea punctelor de vedere;
- o publicarea deciziilor și rezultatelor contestațiilor.

În cazul contestațiilor în achizițiile publice, Conceptul prevede depunerea și gestionarea electronică, publicarea rezultatelor și deciziilor aferente. La modul practic, aceste funcționalități au potențial de îmbunătățire a calității și echității mecanismului de contestare, a unificării practicii ANSC, dar și a controlului public. Din perspectiva principiul transparenței și monitorizării civile, este esențial ca acest modul să fie implementat cu acces public deschis și cu interconectări dintre deciziile ANSC, procedurile/loturile de achiziție contestate și contractele atribuite ulterior.

În primul rând, gestionarea electronică a contestațiilor asigură trasabilitatea integrală a procedurii. Fiecare acțiune – depunerea contestației, solicitarea de clarificări, prezentarea probelor, adoptarea deciziei – poate fi marcată temporal și asociată automat cu identificatorul unic al procedurii de achiziție. Această legătură directă este crucială, deoarece permite urmărirea parcursului complet al unui contract, de la planificare până la eventuale litigii. Fără această conexiune tehnică, datele despre contestații rămân fragmentate și dificil de analizat.

În al doilea rând, publicarea permanentă a deciziilor aferente contestațiilor contribuie la uniformizarea practicii și la creșterea previzibilității juridice. Accesul public la jurisprudența administrativă permite operatorilor economici și autorităților contractante



să înțeleagă standardele aplicate în evaluare, interpretarea criteriilor și limitele modificărilor contractuale. În lipsa unei baze de date accesibile și căutabile, această funcție educativă și preventivă a sistemului se diminuează considerabil.

Un element strategic care trebuie clarificat la nivel conceptual și normativ este arhitectura instituțională a modului de contestare. Este esențial de precizat dacă sistemul electronic va include un compartiment nou, integrat structural în platforma de achiziții, sau dacă va funcționa prin interoperabilitate cu sistemul informatic existent al Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor. Crearea unui modul nou, complet integrat, ar putea asigura o coerență tehnică superioară și o conexiune automată cu datele procedurii, însă implică riscuri legate de dublarea funcționalităților și de costuri suplimentare. Pe de altă parte, interoperabilitatea cu sistemul actual al ANSC ar permite valorificarea infrastructurii existente, dar necesită standarde clare de schimb de date, sincronizare în timp real și identificatori unici comuni.

Pentru ca mecanismul de contestare electronică să devină un instrument real de consolidare a echității și a controlului public, este necesar ca arhitectura tehnică și instituțională să fie clar reglementată încă din faza de implementare. În acest sens, se recomandă stabilirea expresă, prin act normativ sau document tehnic oficial, dacă modulul de contestare va fi integrat direct în noul sistem electronic de achiziții sau dacă va funcționa prin interoperabilitate cu sistemul informatic al ANSC. O soluție neclară sau hibridă, fără delimitări precise, poate genera fragmentarea informației și datelor, fapt ce ar genera dificultăți în urmărirea integrală a traseului procedural al unei achiziții în cadrul căreia a fost depusă o contestație urmată de o decizie ANSC cu soluții pentru autoritatea/entitatea contractantă.

2.6 Executarea, monitorizarea și modificarea contractelor

La nivel de contracte și management post-atribuire, Conceptul include în mod explicit semnarea/publicarea contractelor, gestionarea modificărilor și publicarea anunțurilor de modificare, monitorizarea implementării și încetarea acestora. Acest element este deosebit de valoros deoarece multe sisteme se opresc la „transparența licitației”, fără a face vizibile modificările, creșterile de valoare, întârzierile și performanța în implementare; exact aceste date sunt necesare pentru identificarea tiparelor de risc. Mai mult ca atât etapa de modificare a contractelor reprezintă un concept care nu a fost introdus în sistemul electronic precedent MTender.

În SI "RSAP" (e-Achiziții) este inclus conturul funcțional "Managementul contractelor", care include:

- o încheierea și înregistrarea contractelor;
- o publicarea anunțurilor de atribuire;
- o gestionarea modificării contractelor;
- o publicarea anunțurilor de modificare;
- o monitorizarea implementării și execuției contractelor;
- o încetarea contractelor

Majoritatea platformelor de e-procurement dispun de funcționalități de la etapa de planificare și colectare a necesităților instituționale până la etapa de atribuire. Însă



riscurile majore și anume detectarea ”stegulețelor roșii” (majorarea valorii contractului, extinderi repetate de termen, modificări substanțiale în cadrul contractului de achiziții publice) apar după semnarea contractului de achiziții publice. Exemplele statelor precum Estonia, Portugalia sau Italia demonstrează succesul digitalizării proceselor de achiziție end-to-end. În Estonia sistemul de e-Achiziții a digitalizat 98% din achiziții și este integrat în ecosistemul e-guvernare & date deschise, asigurând complet trasabilitatea procesului.

Prin urmare valoarea reală a noului sistem depinde de modul în care gestionează anumite componente:

- **Publicarea contractului integral, generat digital pe baza cerințelor din documentația de atribuire.** Prin acest element pot fi urmărite dacă sunt schimbări față de contractul inițial publicat în documentația de atribuire și dacă autoritatea contractantă modifică deja la etapa de semnare a contractului unele componente care ar modifica cerințele inițiale desemnate de aceasta (ex: modificarea termenelor de executare; modificarea unor clauze contractuale; modificarea modalității de depunere a garanției de bună execuție etc.)
- **Modificări contractuale.** Prin acest element, pot fi prevenite anumite probleme frecvente (majorări cumulative ale valorii contractului, extinderi de termeni, schimbări de obiect sau volum de bunuri/servicii/lucrări). Publicarea și monitorizarea modificărilor contractului pot preveni probleme frecvente, precum: majorări repetate ale valorii contractului; prelungiri nejustificate ale termenelor; schimbări ale obiectului sau ale volumului bunurilor, serviciilor ori lucrărilor.

În acest sens se formulează recomandări tehnice care ar permite sistemului e-Achiziții să calculeze automat procentul de executare, majorare sau micșorare. Totodată, sistemul necesită funcționalități tehnice care să declanșeze unele alerte publice pentru acte care au dus la majorarea contractelor, astfel încât societatea civilă, dar și autoritățile de reglementare să poată ușor să depisteze și să monitorizeze cauzele care au dus la aceste schimbări. Iar, pentru a facilita analiza datelor, modificările sistemul ar trebui să permită exportarea datelor privind modificările în format deschis și procesabil (CSV/JSON).

2.7 Date deschise și interoperabilitate

Componenta privind datele deschise și interoperabilitatea reprezintă unul dintre pilonii centrali ai noului sistem electronic de achiziții publice. Digitalizarea proceselor, în sine, nu garantează transparența. Aceasta devine reală doar atunci când datele generate de sistem sunt publice, structurate, reutilizabile și conectate cu alte sisteme informaționale relevante. În lipsa acestor elemente, platforma riscă să devină un simplu instrument administrativ de gestionare internă, fără valoare analitică pentru controlul public și prevenirea riscurilor.

Principiul fundamental care trebuie consacrat este cel al publicării „open by default”. Toate datele generate în ciclul achizițiilor – planificare, inițiere, evaluare, atribuire, modificare și executare – ar trebui să fie considerate publice în mod implicit, cu excepția situațiilor strict



justificate de protecția datelor cu caracter personal sau a secretelor comerciale legitime. Acest principiu trebuie dublat de obligația publicării datelor în formate deschise și machine-readable, nu doar în documente scanate sau PDF-uri statice.

Datele deschise presupun structurare și standardizare. Fiecare procedură, contract și modificare trebuie să fie identificabile printr-un identificator unic persistent, care să permită urmărirea lor pe întregul ciclu de viață. Metadatele asociate – valoare estimată, valoare atribuită, CPV, sursă de finanțare, termen de execuție, număr de ofertanți – trebuie să fie disponibile pentru descărcare în bloc și pentru interogare automată printr-un API public. Această abordare permite dezvoltarea de instrumente externe de analiză, dashboard-uri independente și cercetări comparative.

Alinierea la standarde internaționale, precum OCDS, ar facilita interoperabilitatea internațională și comparabilitatea datelor. Adoptarea unui astfel de standard ar permite structurarea informațiilor în etape distincte ale ciclului de achiziție și ar asigura coerența semantică a datelor publicate. În plus, utilizarea unui standard recunoscut reduce riscul dezvoltării unui sistem izolat, dificil de integrat ulterior.

Interoperabilitatea instituțională este la fel de importantă ca publicarea datelor. Sistemul de achiziții trebuie să fie conectat tehnic cu alte registre și platforme relevante, pentru a permite verificări automate și schimb de informații în timp real. Integrarea cu registrul companiilor și cu registrul beneficiarilor efectivi ar permite identificarea automată a legăturilor dintre operatorii economici și eventualele conflicte de interese. Suplimentar, recomandăm integrarea cu portalul declarațiilor de avere și interese, registrul interdicțiilor, registrul declarațiilor privind conflictele de interese. Conectarea cu sistemul financiar trezorerial ar permite corelarea contractelor cu plățile efective, ceea ce ar îmbunătăți semnificativ mecanismul de monitorizare a contractelor, eficiența achizițiilor și ar consolida managementul finanțelor publice. Un sistem interoperabil reduce semnificativ sarcina administrativă și riscul erorilor manuale. Datele nu trebuie introduse în mod repetat în sisteme diferite, fiind redusă și povara administrativă a autorităților contractante. În plus, interoperabilitatea creează premise pentru dezvoltarea unor mecanisme de alertă timpurie, bazate pe compararea și analiza datelor din surse diferite.

Din perspectiva transparenței proactive prevăzută în Legea privind accesul la informații de interes public nr. 148/2023, publicarea datelor în format deschis permite societății civile, mass-media și mediului academic să dezvolte analize independente privind concurența, concentrarea contractelor, frecvența modificărilor sau performanța autorităților contractante. În acest sens, datele deschise nu sunt doar un instrument tehnic, ci un mecanism de guvernare deschisă care permite o participare publică mai activă și autentică a cetățenilor.



Este important, totodată, ca sistemul să ofere acces la date istorice și să asigure persistența acestora în timp, fie prin migrarea integrală a datelor din actual MTender în noul sistem, fie prin păstrarea accesului public la datele istorice. Arhivarea versiunilor anterioare, păstrarea metadatelor și menținerea accesului public permanent sunt condiții esențiale pentru analiza longitudinală și pentru evaluarea politicilor publice în domeniul achizițiilor. financiar ar facilita monitorizarea execuției bugetare.

2.8 Accesul societății civile și al publicului

Conceptul prevede asigurarea transparenței și accesibilității datelor prin implementarea unui sistem bazat pe date structurate și conforme cu standardul OCDS. Astfel, sistemul va permite publicarea în timp real a informațiilor privind achizițiile publice/sectoriale, facilitând accesul societății civile, mediului de afaceri și cetățenilor la date standardizate, pentru transparență, pentru monitorizare și analiză.

Conturul „Monitorizare și transparență” include vizualizarea tabloului de bord interactiv cu indicatori statistici și analitici esențiali privind procedurile de achiziții. Totodată, Conceptul prevede configurarea regulilor de monitorizare și indicatori de risc, precum și monitorizarea în timp real a procedurilor de achiziții și detectarea automată a indicatorilor de risc prin reguli configurabile și algoritmi avansați.

Cu toate acestea, lipsesc detalii privind informațiile, documentele și datele precise la care va avea access societatea civilă, precum și dezvoltarea unui mecanism de feedback public care să permită raportarea indicatorilor de risc direct în sistem.

3. Constatări generale

Un punct forte al Conceptului este faptul că acesta modelează și automatizează etape care, în practică, sunt adesea slab documentate public, în special: planificarea, managementul post-atribuire, modificările contractuale și monitorizarea implementării.

Acest lucru creează baza arhitecturală pentru transparență de tip „follow-the-money” (urmărirea fluxului banilor publici) și pentru detectarea timpurie a abaterilor, inclusiv prin date de implementare, nu doar de licitație. Totuși, atingerea acestor rezultate depinde de faptul că datele nu sunt doar colectate intern, ci sunt divulgate public, sistematic și în formate utilizabile.

O ambiguitate majoră privește sensul „publicului implicit” versus „doar depersonalizat, statistic”. Conceptul definește utilizatorul public ca orice utilizator internet care poate accesa date „publice, informative, depersonalizate și statistice”. În paralel, Conceptul promovează publicarea standardizată (inclusiv OCDS) și monitorizarea de către societatea civilă, ceea ce sugerează o transparență de tip „ciclu complet”, nu doar statistici agregate. Dacă această definiție nu este clarificată, există riscul unei interpretări restrictive (public doar pentru agregate), care ar contraveni spiritului transparenței proactive și reutilizării datelor din cadrul legal reînnoit privind accesul la informațiile de interes public



Modelul pentru ofertă include statusuri (acceptată, respinsă, în evaluare), dar nu include explicit „descalificată”, ceea ce poate reduce granularitatea analitică între excluderi administrative, eligibilitate și respingeri pe fond. În plus, deși contractul include termene de executare, livrare, Conceptul nu subliniază explicit câmpuri pentru angajamente anuale vs. multianuale; lipsa poate slăbi trasabilitatea bugetară și analiza planificat vs. executat în timp.

Termenul „procedură asociată” apare ca atribut pentru ofertă și pentru decizia de atribuire, anulare, însă nu este definit într-un glosar în Concept; prin urmare, sensul său rămâne neprecizat. Lipsa acestei precizări poate genera implementarea inconsistentă ale legăturilor dintre obiecte, ceea ce afectează trasabilitatea end-to-end.

Un alt risc relevant ține de transparența algoritmică. Conceptul anticipează reguli/configurări pentru monitorizare și indicatori de risc pentru analiză de piață și evaluare de risc. Deși aceste capacități pot întări integritatea, ele ridică întrebări de guvernare și responsabilitate: cum sunt calculați indicatorii, ce metodologii se folosesc, ce efecte de bias pot apărea. Fără publicarea metodologiilor și a regulilor-cheie, „digitalizarea” poate reduce încrederea dacă scorarea riscurilor este percepută ca opacă.

În final, deși Conceptul menționează protecția datelor cu caracter personal și măsuri de securitate (autentificare, jurnalizare, control acces), nu transpune aceste protecții într-o politică clară de divulgare publică, care să delimiteze: date personale, secrete comerciale legitime și informații de interes public ce trebuie divulgate proactiv. Această delimitare este crucială pentru echilibru între transparență, acces la date deschise și confidențialitate, protecția concurenței.

4. Concluzii și recomandări

Conceptul oferă un fundament solid pentru dezvoltarea și implementarea unui sistem de e-Achiziții cuprinzător care să digitalizeze întreg ciclul de atribuire a contractelor de achiziții publice, sectoriale și concesiuni. În același timp, este apreciat pozitiv faptul că noul sistem va fi dezvoltat în conformitate cu standardul OCDS și, respectiv, ca oferă acces la date deschise, accesibile, reutilizabile, exportabile în formate care să permită analiza.

În continuare, formulăm o serie de recomandări, în particular pentru implementarea sistemului nou-eAchiziții conform analizei funcționalităților, deficiențelor Mtender, a celor mai bine practici și standarde internaționale în materie de digitalizarea achizițiilor publice.

Recomandarea nr. 1. Pachetul de reglementări de implementare și specificațiile tehnice să fixeze obligații explicite de divulgare și cerințe de utilizabilitate, dacă ne dorim un sistem de e-Achiziții care să livreze rezultate robuste de digitalizare integrală, interoperabilitate, transparență și date deschise. Respectiv o primă recomandare ar fi introducerea explicită a principiului „deschis implicit” (open by default) pentru datele de achiziții publice în cadrul normativ de implementare (sau în anexe obligatorii ale hotărârii), cu o clasificare operațională:

- 1) câmpuri mereu publice,



- 2) documente publice cu redactări strict justificate,
- 3) câmpuri restricționate doar cu temei legal și logică de păstrare/retentie.

Această arhitectură este compatibilă cu abordarea europeană privind reutilizarea datelor publice.

Recomandarea nr. 2. Formalizarea publicării OCDS ca cerință executorie, nu doar ca intenție: publicarea „release”-urilor și a unei viziuni „compiled/record” pe procedură, acoperind toate etapele de achizițiilor publice de la planificare, anunț, atribuire, contract, implementarea, cu păstrarea istoricului modificărilor și identificatori stabili pentru analiză longitudinală.

Recomandarea nr. 3. Asigurarea consistenței între eForms și OCDS: unde Moldova va publica anunțuri către TED/JOUE prin eForms, modelul de date trebuie să asigure translatarea/corespondența câmpurilor și legarea prin identificatori stabili (pentru a lega anunțurile TED de procedurile și contractele interne).

Recomandarea nr. 4. Definirea explicită a echilibrului dintre protecția datelor personale și interesul public în paralele cu asigurarea delimitării clare dintre: date personale, secrete comerciale legitime și informații de interes public ce trebuie divulgate proactiv. Lipsa unor reguli clare permite autorităților să invoce protecția datelor pentru a bloca accesul la informații și date publice esențiale.

Recomandarea nr. 5. Este necesar de schimbat paradigma de la abordarea bazată pe reguli la cea bazată pe riscuri (ACN/OECD, 2025 Report). Dezvoltarea unui modul de riscuri (generarea unui scor de risc automat pentru fiecare ofertant), calculat în funcție de: data înregistrării firmei raportată la valoarea contractului, istoricul livrărilor neconforme sau al sancțiunilor și participările simultane la proceduri similare.

Recomandarea nr. 6. Considerând deficiențele din procesul de implementare a sistemului MTender, se recomandă o abordare multi-stakeholder în procesul de implementare a sistemului prin constituirea unui grup de lucru care să includă jurnaliști și reprezentanți ai societății civile. Această acțiune va permite ca provocările/deficiențele să fie discutate și soluționate în proces, și nu constatate ulterior ca probleme.

Recomandarea nr. 6. Definirea explicită a „procedurii asociate” ca legătură obligatorie către identificatorul unic al procedurii și implementarea verificărilor de integritate referențială.

Recomandarea nr. 7. Definirea unor „livrabile minime de transparență” pe fiecare etapă, cu termene de publicare și criterii de permanență. Introducerea câmpurilor explicite pentru angajamente multianuale, durata contractuală (în raport cu bugetarea), pentru a permite trasabilitate pe ani fiscali.

Recomandarea nr. 8. Având în vedere deficiențele din procesul de implementare a actualului sistem MTender, este recomandabil ca autoritățile în procesul de implementare a sistemului să asigure comunicare, consultare și participare activă a societății civile. Această acțiune va permite ca anumite recomandări să fie întreprinse în proces de



implementare și nu constatate ulterior ca fiind deficiențe sau devieri de la prevederile conceptului.

Recomandarea nr. 9. Autoritățile contractante propun utilizarea inteligenței artificiale la dezvoltarea sistemului și dezvoltarea unui chat al utilizatorilor care să ofere posibilitatea de a discuta aspectele de procedură, de a căuta răspuns la dificultățile sau dilemele de aplicare a cadrului legal, situații similare din cadrul altor autorități (similar unei platforme de comunicare și schimb de practici integrată în sistem).