



Kingdom of the Netherlands



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
MOLDOVA

Notă de sinteză: mentoratul procesului de monitorizare a achizițiilor publice

Acest document a fost elaborat în cadrul proiectului „Parteneri în Îmbunătățire”, finanțat de Uniunea Europeană prin programul „Facilitarea acțiunilor regionale a societății civile din vecinătate”, gestionat de Asociația de Politici pentru o Societate Deschisă (PASOS) și cofinanțat de Ambasada Olandei. Opiniile aparțin autorilor și nu reflectă neapărat opinia finanțatorilor.

Descrierea problemei

Achizițiile publice sunt parte a unui proces complex prin care trebuie asigurată funcționalitatea autorităților publice, creat un mediu de afaceri competitiv și promovate practici de utilizare eficientă a mijloacelor publice. La nivel global achizițiile publice reprezintă, în medie, de la 10 până la 25% din PIB¹ și aproape 1/3 din bugetele guvernamentale naționale, înglobând cea mai mare parte a cheltuielilor guvernamentale.² Volumul enorm de mijloace antrenate în acest proces și interacțiunile strânse între sectorul public și privat fac ca achizițiile publice să fie extrem de vulnerabile la corupție. Se estimează că până la un sfert din bugetul pentru achiziții publice este extras prin corupție la nivel global.³

Prevenirea riscurilor de corupție în achizițiile publice este un subiect prioritar pe agenda organizațiilor internaționale. Convenția ONU Împotriva Corupției⁴ prevede că statele-membre trebuie să ia măsuri pentru a crea un sistem de achiziții bazat pe transparență, concurență, criterii obiective la luarea deciziilor care să fie eficiente în prevenirea corupției.⁵ Cercetări în materie de achiziții publice și recomandări de prevenire a riscurilor de corupție în domeniu au fost realizate de organizații internaționale, precum Banca Mondială⁶, Comisia Europeană⁷, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică⁸, Banca Europeană de Reconstrucție și Dezvoltare⁹, Transparency Internațional.¹⁰

În Republica Moldova, ponderea achizițiilor publice în PIB a variat în ultimul deceniu între 5% și 10% și a constituit cca 1/3 din veniturile bugetului public național.¹¹ Despre multiplele nereguli în efectuarea achizițiilor publice în Republica Moldova relatează rapoartele entităților publice, experților internaționali, ONG-urilor.

În Raportul de evaluare a riscurilor de corupție în sistemul achizițiilor publice în Republica Moldova¹² au fost identificați o serie de indicatori de alarmă, principalii fiind: mita și comisioanele ilegale; conflictele de interese; licitațiile cu înțelegeri secrete (în complicitate); falsificarea licitațiilor; companiile fictive; divulgarea informațiilor privind oferta; achiziții publice nejustificate dintr-o sursă unică; specificațiile aranjate; excluderea ofertanților

¹ <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/public-procurement/>

² <http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB17-Report.pdf>

³ <https://www.unodc.org/southeastasiaandpacific/en/2017/07/anti-corruption-sdg/story.html>

⁴ Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției a fost adoptată la New York la 31.10.2003, semnată de Republica Moldova la 28.09.2004 și ratificată de Parlamentul Republicii Moldova prin Legea 158/2007.

⁵ În acest sens, elementele de bază sunt: publicarea informațiilor despre procedurile de achiziții și contracte, stabilirea anterioară a criteriilor de selecție și de atribuire; folosirea criteriilor obiective și predeterminate la luarea deciziilor; existența unui sistem de recurs care să garanteze căile de atac la încălcarea procedurilor; cerințe față de personalul abilitat (obligația unei declarații de interese, proceduri de selecție, obligații în materie de formare).

⁶ <http://documents.worldbank.org/curated/en/309511468156866119/pdf/877290PUB0Frau00Box382147B00PUBLIC0.pdf>, http://siteresources.worldbank.org/INTDOII/Resources/INT_inside_fraud_text_090909.pdf

⁷ https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf

⁸ <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/prevention-corruption-marches-publics.pdf>, <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>

⁹ <https://www.ebrd.com/downloads/legal/procurement/ppreport.pdf>,

<https://www.ebrd.com/cs/Satellite?c=Content&cid=1395238797956&d=Mobile&pagename=EBRD%2FContent%2FContentLayout>

¹⁰ https://www.transparency.org/files/content/activity/2015_TI_G20PositionPaper_PublicProcurement.pdf,

https://www.transparency.org/whatwedo/publication/curbing_corruption_in_public_procurement_a_practical_guide

¹¹ https://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_anual_2017.pdf

¹² Raport de evaluare a riscurilor de corupție în sistemul achizițiilor publice în Republica Moldova,

http://www.md.undp.org/content/dam/moldova/docs/Publications/Deliverable%204%20-%20Final%20Assessment%20Report_Rom_for%20print.pdf

calificați. De asemenea, ca un factor de risc a fost remarcată coluziunea care se manifestă, în particular, prin divizarea teritoriului între un număr limitat de companii. În opinia experților și legătura între donațiile pentru partidele politice și atribuirea contractelor ar semnaliza despre existența unor probleme serioase în acest domeniu.

Riscuri de corupție și fraudă identificate de autorități

Curtea de Conturi a realizat audituri specializate ale achizițiilor publice în 2009 și 2015, remarcând în ultimul raport¹³ că o mare parte din abaterile și neregulile admise anterior de autoritățile publice persistă. Printre abateri au fost menționate:

- autoritățile n-au planificat corect achizițiile, n-au asigurat transparența prin întocmirea și publicarea anunțurilor de intenție,
- autoritățile au planificat achiziții în lipsa acoperirii financiare, au selectat incorect procedura, au desfășurat proceduri de achiziții neprevăzute în planul anual de achiziții,
- membrii grupurilor de lucru n-au întocmit și semnat declarații de confidențialitate și imparțialitate, procese-verbale de deschidere și evaluare a ofertelor, n-au evaluat corespunzător ofertele;
- autoritățile n-a aplicat penalități agenților economici pentru încălcarea prevederilor contractuale.

Agencia Achiziții Publice (AAP), în cadrul *monitorizării* ex-post, efectuate în 2017 a indicat printre cele mai frecvente încălcări: divizarea procedurilor de achiziții, lipsa numărului minim de ofertanți; necompletarea/completarea defectuoasă sau discriminatorie a cerințelor din anunțul de participare; modificarea nejustificată a contractelor, inclusiv fără temei juridic; utilizarea criteriului "oferta cea mai avantajoasă" cu includerea unor factori de evaluare irelevanți. Totodată, *controlul* ex-post realizat de AAP a completat cele sus-menționate cu abateri precum: desemnarea drept câștigătoare a ofertelor care nu corespund cerințelor de calificare; neîndeplinirea atribuțiilor grupului de lucru la semnarea ofertelor prezentate și/sau specificațiilor tehnice și de preț, neplanificarea achizițiilor, includerea datelor false în dările de seamă, includerea nejustificată a unor cerințe tehnice limitative etc.

Probleme serioase în achizițiile publice au fost remarcate de autorități și în Planului sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul achizițiilor publice pentru anii 2018-2020.¹⁴

Transparency International–Moldova: monitorizarea achizițiilor publice

TI-Moldova a monitorizat începând cu 2002 procesul de achiziții publice¹⁵, evidențiind printre formele principale de corupție:

- mita și alte plăți neoficiale oferite funcționarilor pentru a obține decizii favorabile; plățile de facilitare, relativ mici, oferite funcționarilor de rang inferior pentru a accelera decizii legitime;
- fraudele prin prezentarea eronată a datelor;
- încălcarea procedurilor de prezentare și examinare a ofertelor;
- lobbyismul - promovarea intereselor anumitor participanți;
- coluziunile sau înțelegerile de cartel.

O mare parte din cazurile răsunătoare de corupție în achiziții țin de construcția unor importante obiective, în special de infrastructură, procurarea tehnicii costisitoare și a medicamentelor. Unul din domeniile cu riscuri majore de corupție în achiziții este sectorul energetic.

Corupția și riscurile de corupție se pot manifesta la diferite etape ale achizițiilor, începând de la evaluarea necesităților și pregătirea documentației, până la executarea contractelor, achitarea finală și perfectarea rapoartelor de audit. Printre principalele semnale de alarmă despre eventuale riscuri de corupție în achiziții publice (stegulețe roșii)¹⁶ sunt de remarcat: lipsa de transparență la faza de bugetare/planificare a achizițiilor; accesul limitat la informațiile despre achiziții; abuzurile la deschiderea ofertelor operatorilor economici; încălcarea frecventă a clauzelor contractuale; controlul limitat sau ineficient asupra respectării contractelor de achiziții; achiziții inopinate/urgente la finele anului fiscal.

¹³ Hotărârea Curții de Conturi 37/2015 cu privire la Raportul auditului performanței sistemului de achiziții publice, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=361812>

¹⁴ Hotărârea Guvernului (HG) 370/2018, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=375162>

¹⁵ Achizițiile Publice și Etica Publică: viziuni privind combaterea corupției, Chișinău, 2002; Transparency International – Moldova, Transparența achizițiilor publice în municipiul Chișinău, Chișinău, 2007.

¹⁶ Sistem de indicatori de alarmă introduși de Transparency International.

Spre ex., în cadrul monitorizării achizițiilor în primăria mun. Chișinău, printre cele mai frecvente manifestări ale corupției în achiziții au fost identificate¹⁷:

- *la evaluarea necesităților*: cheltuieli nejustificate economic, decizii de evaluare a necesităților luate în favoarea anumitor furnizori; investiții (cu excepția celor din infrastructură) care nu contribuie la creșterea economică și formarea produsului intern brut; începerea lucrărilor fără a organiza licitații, selecta câștigătorul și fără a elabora un proiect de investiții verificat de specialiști; lucrări planificate fără acoperire financiară;
- *la pregătirea documentației*: caietele de sarcini nu conțin cerințe clare de calitate, documentele se întocmesc în favoarea anumitor prestatori, limitându-se concurența;
- *la selectarea câștigătorului și semnarea contractului*: lipsa de transparență la evaluarea ofertelor și selectarea câștigătorului, decizii adoptate în favoarea unor anumiți ofertanți; preț excesiv al contractelor ca rezultat al favorizării unor anumiți ofertanți;
- *la executarea contractului*: modificări frecvente la contracte (extinderea termenelor, majorarea valorii), calitatea joasă a bunurilor/serviciilor/lucrărilor care necesită înlăturarea prematură a defectelor; monitorii din autoritățile statului nu sunt independenți și justifică falsul;
- *achitarea finală și auditul*: mecanism ineficient de predare-primire a obiectivelor; reprezentanții municipiului fiind cumpărați sau impuși să accepte acte de primire-predare și certificate false; lipsa resurselor financiare și neachitarea la timp a lucrărilor efectuate.

Și rezultatele monitorizării de către TI-Moldova a politicilor anticorupție în gestionarea finanțelor publice¹⁸ au relevat carențe ce țin de transparența bugetară joasă, lipsa de transparență în planificarea achizițiilor publice; efectuarea achizițiilor, de regulă, prin proceduri de mică valoare și dintr-o singură sursă; nepublicarea/publicarea întârziată a rezultatelor atribuirii contractelor de achiziții publice etc. De asemenea, au fost remarcate practicile extrem de rare de responsabilizare a persoanelor vinovate de încălcările constatate de Curtea de Conturi, capacitățile joase ale autorităților publice în efectuarea auditului intern.

Lipsa de transparență și echitate în procedura de achiziții, caracterul formal al concursurilor și imposibilitatea de a câștiga fără efectuarea plăților neoficiale demotivează oamenii de afaceri să participe la achizițiile publice. Potrivit TI-Moldova, ponderea oamenilor de afaceri intervievați care susțin că au participat la oferte de achiziții publice a scăzut din 2008 de cca 3 ori.¹⁹

Factorii generatori de corupție în achizițiile publice

Principalii factori generatori de fraude și corupție în achizițiile publice din RMoldova sunt: influența politicului, deciziile luate în situații de conflicte de interese; transparența joasă a achizițiilor; insuficiența personalului responsabil de achiziții și nivelul jos de profesionalism al acestuia; numărul excesiv de autorități contractante (peste 3000); nefuncționalitatea, în mare parte, a subdiviziunilor de audit intern a AP, mai ales la nivel local.

Această situație comportă consecințele sociale, economice, financiare, politice care se manifestă în:

- utilizarea ineficientă, frauduloasă a banilor publici - irosirea banilor publici;
- concurență neloială pe piață, demotivarea oamenilor de afaceri de a participa la achiziții publice;
- încrederea joasă a oamenilor de afaceri și cetățenilor în sistem;
- satisfacerea intereselor/îmbogățirea unui grup îngust de persoane;
- sărăcirea statului și a populației.

În aceste condiții este necesară reformarea sistemului de achiziții publice, conform prevederilor Acordului de Asociere RMoldova - UE și documentelor de politici publice aprobate de autorități, în special, Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice²⁰, Strategia Națională de Integritate și Anticorupție²¹, Planul de acțiuni

¹⁷ Transparency International – Moldova, Transparența achizițiilor publice în municipiul Chișinău, Chișinău, 2007.

¹⁸ [http://www.transparency.md/wp-](http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/02/TI_Moldova_Monitorizarea_politicilor_anticoruptie_in_autoritatile_publice_centrale_in_anul_2013.pdf)

[content/uploads/2017/02/TI_Moldova_Monitorizarea_politicilor_anticoruptie_in_autoritatile_publice_centrale_in_anul_2013.pdf](http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/02/TI_Moldova_Monitorizarea_politicilor_anticoruptie_in_autoritatile_publice_centrale_in_anul_2013.pdf)

¹⁹ În 2015, cca 7% din oamenii de afaceri intervievați susțineau că au participat în ultimii doi ani la proceduri de achiziții publice, în 2008 – 22,1% din cei intervievați: [http://www.transparency.md/wp-](http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/06/TI_Moldova_Cercetare_Sociologica_2015.pdf)

[content/uploads/2017/06/TI_Moldova_Cercetare_Sociologica_2015.pdf](http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/06/TI_Moldova_Cercetare_Sociologica_2015.pdf) ,

[http://www.transparency.md/wp-](http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/02/TI_Moldova_Coruptia_in_RM_perceptiile_si_experientele_proprii_ale_oamenilor_de_afaceri_si_gospodariilor_casnice.pdf)
[content/uploads/2017/02/TI_Moldova_Coruptia_in_RM_perceptiile_si_experientele_proprii_ale_oamenilor_de_afaceri_si_gospodariilor_casnice.pdf](http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/02/TI_Moldova_Coruptia_in_RM_perceptiile_si_experientele_proprii_ale_oamenilor_de_afaceri_si_gospodariilor_casnice.pdf)

²⁰ <http://lex.justice.md/md/368482/>

²¹ <http://lex.justice.md/md/370789/>

de Guvernare Deschisă 2016-2018²² ș.a. Scopul acestor documente este eficientizarea procesului de achiziții publice, creșterea transparenței acestora, reducerea riscurilor de fraudă și corupție.

Este de remarcat că această reformă este mai largă decât armonizarea propriu-zisă a legislației, ea presupune și implementarea veritabilă a cadrului legal, crearea și consolidarea capacităților autorităților de reglementare și a celor contractante, precum și responsabilizarea factorilor de decizie/entităților pentru abaterile/abuzurile admise.

Cadrul legal din domeniu și aplicarea acestuia: îmbunătățiri vs. rezerve

Cadrul legal din domeniu, în speță, Legea cu privire la achizițiile publice²³ a fost armonizată și corespunde, în mare măsură, standardelor europene. Cu toate acestea, există încă rezerve de îmbunătățire. În special, este de menționat că o serie de entități – întreprinderile de stat, municipale și societățile pe acțiuni cu cotă de stat nu cad sub incidența legii, existând riscuri majore de utilizare neconformă și abuzivă a mijloacelor publice. De asemenea, de la prevederile legii achizițiilor a fost exceptată o entitate publică importantă (Agenția Servicii Publice, în cazul achizițiilor pentru centrele multifuncționale din localități²⁴), jurnaliștii relatând despre multiple eventuale abateri, inclusiv utilizarea abuzivă și ineficientă a banilor publici de către această entitate.²⁵

De remarcat e și faptul că în pofida recomandărilor experților internaționali, atribuția de control ex-ante a Agenției Achiziții Publice nu a fost eliminată treptat/gradual, ci anulată integral, ceea ce a slăbit controlul asupra procesului de achiziții.

Agenția Națională de Soluționare a Contestațiilor (ANSC) care trebuia să asigure căi de atac veritabile pentru agenții economici a început să activeze abia în septembrie 2017, cu o întârziere de peste un an. Există cazuri când în pofida unor decizii ale ANSC emise la adresa autorităților contractante de a reexamina rezultatele achizițiilor, cele din urmă execută formal indicațiile Agenției, menținând hotărârile luate în favoarea unor anumiți operatori economici. De asemenea, în prezent, ONG-urile nu au dreptul de a contesta la ANSC procedurile de achiziții cu eventuale abateri pentru a preveni încheierea unor contracte care ar putea prejudicia interesul public²⁶.

Noua legislație nu a îmbunătățit suficient cadrul de transparență în achizițiile publice: entităților contractante nu li se cere în continuare să publice sau să ofere acces deplin la toată documentația de achiziții.

Deși în practică există unele ameliorări la capitolul transparența achizițiilor, în special la publicarea planurilor anuale de achiziții, a dărilor de seamă privind achizițiile pe paginile web ale autorităților publice, situația lasă de dorit.²⁷ Autoritățile limitează deseori accesul reprezentanților ONG în componența grupurilor de lucru pentru achiziții sau creează impedimente pentru participarea lor la ședințe, marginalizează accesul la dosarele de achiziții și alte informații. Lansarea în 2017 a platformei de achiziții electronice M-Tender în regim de pilotare, iar recent, din octombrie 2018 – trecerea acesteia în regim obligatoriu pentru autoritățile contractante, ar putea soluționa problemele ce țin de transparență, nu și de „aranjare” a licitațiilor.

Deși în Codul Contravențional au fost incluse sancțiuni pentru contravenții în domeniul achizițiilor publice (divizarea achizițiilor, împiedicarea accesului liber a concurenților la procesul de achiziții ș.a.) și Agenția Achiziții Publice a aplicat o serie de sancțiuni, acestea sunt considerate blânde.²⁸

²² <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368355>

²³ <http://lex.justice.md/md/360122/>

²⁴ Prevedere introdusă în Legea 131 privind achizițiile publice prin Art. II din Legea 231 din 10.11.2017 și eliminată din 01.10.2018 prin Legea 169 din 26.07.2018.

²⁵ <https://unimedia.info/stiri/mold-street-cine-a-construit-si-cat-a-costat-primul-centru-multifunctional-al-agentiei-servicii-publice-144819.html>, <http://agora.md/stiri/42298/oficiul-registru-din-criuleni-ocupa-o-cladire-a-companiei-conduse-de-fiii-lui-filip-si-reparata-din-haznaua-statului>

²⁶ <http://www.ager.md/sites/default/files/RAPORT%20monitorizare%20%28AGER%29%201.pdf>

²⁷ <http://www.ager.md/sites/default/files/RAPORT%20monitorizare%20%28AGER%29%201.pdf>, <http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2018/11/TI-Moldova-Raport-OGP-2016-2018-rom.pdf>, [http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2018/07/STUDIU-FINAL-](http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2018/07/STUDIU-FINAL-2018_07_17.pdf)

http://www.viitorul.org/files/library/5323294_md_raport_achizit%202018.pdf,

²⁸ <http://www.ager.md/sites/default/files/Raportul%20de%20Monitorizare%20Nr%204.pdf>

Mentoratul monitorizării achizițiilor publice

Activități de mentorat ale TI-Moldova. În cadrul proiectului „Parteneri în Îmbunătățire”, TI-Moldova, în calitate de partener național al PASOS, a facilitat procesul de consolidare a capacităților ONG-urilor în monitorizarea achizițiilor publice, schimbul de experiență și acțiunile comune ale beneficiarilor de sub-subgranturi.

Pentru atingerea acestui obiectiv, TI-Moldova:

- a organizat 12 conferințe lunare/Skype cu cei cinci subgrantiști pentru a verifica stadiul implementării proiectelor, progresele înregistrate, clarifica eventuale probleme în implementare și identifica soluții;
- a consultat unii sub-grantiști în elaborarea de chestionare pentru sondaje, în redactarea rezoluțiilor unor conferințe, în procesul de raportare, a ajutat la identificarea unor potențiali parteneri în proiectele viitoare, a mobilizat fonduri pentru cofinanțarea sub-grantiștilor;
- a împărtășit cu sub-grantiștii experiența acumulată în monitorizarea achizițiilor publice la nivel național și internațional, a organizat întâlnirea cu experți relevanți ai GIZ, PNUD, Curtea de Conturi;
- a realizat în parteneriat cu PASOS și TI-Ucraina un webinar pentru a împărtăși experiența ONG-urilor din RMoldova și Ucraina în monitorizarea achizițiilor publice cu reprezentanții altor țări;
- a participat la evenimentele organizate de sub-grantiști și a încurajat participarea reciprocă la evenimentele acestora, precum și la conferința BERD dedicată achizițiilor publice;
- a avizat proiectul ghidului privind tratarea conflictului de interese în achizițiile publice;
- a elaborat o bază de date a PiE care va permite utilizarea experienței de monitorizare acumulată pe parcursul implementării acestui proiect de către alte ONG-uri, experți și instituții.

Urmare a implementării proiectului, patru ONG-uri din Moldova (ExpertGrup, IDIS Viitorul, HABITAT și WatchDog) și-au îmbunătățit capacitățile de monitorizare a achizițiilor publice și au realizat monitorizări la nivel național și internațional, concentrându-se pe diverse obiecte/instituții. ONG-urile au formulat numeroase recomandări de politici publice în domeniul achizițiilor, au desfășurat activități de advocacy, contactând reprezentanții autorităților publice centrale, locale și antrenând în acest proces mass-media și societatea civilă.

În baza neregulilor identificate urmare a monitorizării Expert Grup și HABITAT, Centrul Național Anticorupție a inițiat câteva cauze penale.

TI-Moldova de comun cu sub-grantiștii au contribuit la îmbunătățirea cadrului legal din domeniu, au semnat o declarație comună privind modificarea Legii privind achizițiile publice.²⁹ A fost lansată e-petiția întru alocarea suplimentară a mijloacelor pentru reparația străzilor/drumurilor în mun. Chișinău în 2019.³⁰

La propunerea Ministerului Finanțelor și BERD, ONG-urile au semnat un Memorandum privind monitorizarea noului sistem de achiziții electronice M-Tender.³¹

Pentru asigurarea sustenabilității procesului de monitorizare, unul din ONG-uri (IDIS Viitorul) a primit finanțare din partea UE pentru un proiect de 30 de luni cu un buget de peste 200 000 EUR pentru a utiliza în continuare metodologia elaborată în cadrul acestui proiect. În prezent, TI-Moldova și sub-grantiștii proiectului PASOS au format un consorțiu și au solicitat BERD să finanțeze continuarea procesului de monitorizare a achizițiilor publice.

Sinteza rezultatelor monitorizării efectuate de subgrantiștii proiectului PASOS. Scopul monitorizării – analiza aplicării legislației de către autoritățile publice; identificarea eventualelor probleme/provocări și formularea propunerilor de ameliorare a situației.

Procesul de monitorizare s-a bazat pe o serie de instrumente precum: solicitarea și analiza informațiilor oficiale despre achiziții (inclusiv planurile anuale de achiziții, dosarele achizițiilor, copiile de pe contractele atribuite); efectuarea sondajelor diferitor categorii de respondenți (specialiștilor din autorități contractante, oamenilor de afaceri, beneficiarilor serviciilor publice oferite de autorități); participarea reprezentanților ONG în grupuri de lucru pentru achiziții în autoritățile contractante; analiza informațiilor din surse deschise disponibile (paginile web ale autorităților contractante, portalurile guvernamentale de date deschise, Registrul de stat al achizițiilor publice,

²⁹ <http://www.transparency.md/2018/06/20/societatea-civila-cere-guvernului-sa-asigure-maxima-transparenta-in-procesul-de-achizitii-publice/>

³⁰ <https://watchdog.md/2018/10/16/%d0%bf%d0%b5%d1%82%d0%b8%d1%86%d0%b8%d1%8f-%d0%b7%d0%b0-%d1%85%d0%be%d1%80%d0%be%d1%88%d0%b8%d0%b5-%d0%b4%d0%be%d1%80%d0%be%d0%b3%d0%b8-%d0%b2-%d0%ba%d0%b8%d1%88%d0%b8%d0%bd%d0%b5%d0%b2%d0%b5/>

³¹ <https://tender.gov.md/ro/content/semnarea-memoradumului-privind-ini%C8%9Biativa-ministerului-finan%C8%9Belor-ong-urilor-locale-%C8%99i>

Buletinul achizițiilor publice); antrenarea specialiștilor pentru a expertiza serviciile/lucrările publice (reparația drumurilor/calitatea apei potabile etc.).

• **IDIS Viitorul** a monitorizat în 2016 achizițiile publice într-o serie de localități, punând accentul pe identificarea "stegulețelor roșii" la fiecare etapă a procesului de achiziție. *Raportul de monitorizare a achizițiilor publice: carențe identificate și recomandări de politică*³² a relevat o serie de probleme cu care se confruntă sistemul de achiziții publice, legate atât de nivelul jos de transparență și de competitivitate pe piața achizițiilor, cât și de nivelul scăzut de respectare a cadrului legal și instituțional. Printre cele mai importante probleme au fost invocate:

- planificarea slabă și ineficientă a achizițiilor;
- achizițiile netransparente;
- insuficiența funcționarii publice specializați în achiziții în cadrul autorităților publice, lipsa unui program de instruire a acestora;
- calitatea joasă a specificațiilor tehnice și documentației de atribuire;
- lipsa monitorizării contractelor de achiziții și a controlului calității mărfurilor/serviciilor/ lucrărilor.

În 2018, IDIS Viitorul a continuat monitorizarea achizițiilor publice, focusându-se asupra respectării legislației din domeniu în primăriile din trei localități.³³ Luând în considerare impactul și relevanța pentru interesul public, pentru monitorizare au fost selectate cele mai mari contracte de achiziții atribuite de primării, precum și procedurile de achiziție cu impact deosebit asupra interesului public. Printre principalele probleme expertii au constatat, în special:

- indicii de aranjare a achizițiilor, de favorizare a unor ofertanți de către membrii grupului de lucru;
- evitarea sistemului de achiziții publice prin încheierea contractelor de delegare, mult mai permissive;
- documentația de atribuire elaborată deficitar (după atribuirea contractului deseori se constată că bunurile procurate nu pot fi utilizate/adaptate necesităților);
- dezinteresul autorităților publice de a atrage la achiziții mai mulți agenți economici;
- familiarizarea insuficientă a agenților economici cu cerințele privind procedura de contestare a achizițiilor;
- limitarea accesului monitorilor la informațiile despre achiziții (răspunsuri formale, irelevante la solicitările de informații publice);
- insuficiența informațiilor despre achiziții pe paginile web ale autorităților contractante, la unele autorități - practic lipsa acestora;
- neacceptarea, de către unele autorități, a reprezentanților societății civile în grupurile de lucru pentru achiziții.

În cadrul ambelor monitorizări autorii au venit cu o serie de recomandări care ar asigura un cadru legal consistent și ușor aplicabil; evitarea suprareglementării în domeniu; înființarea unei unități centrale pentru achiziții publice, care ar reduce costurile de achiziție; sporirea transparenței achizițiilor; creșterea conștientizării publicului, încurajarea implicării cetățenilor în procesul de luare a deciziilor la nivel central și local.

• **Expert Grup.** Monitorii s-au focusat pe achizițiile publice din proiectele de infrastructură rutieră din mun. Chișinău și au scos în evidență o serie de probleme în organizarea și efectuarea achizițiilor, precum și în executarea lucrărilor.³⁴ Procesul de monitorizare a acoperit lucrările de reabilitare a șapte străzi din mun. Chișinău efectuate în 2012-2016.³⁵ Bugetul total al lucrărilor a fost de 437,2 mil. lei, acoperit din surse proprii precum și din contracte de împrumut cu BERD, BEI și Corporația Financiară Internațională (anual mun. Chișinău alocă cca 3% din buget pentru reparații capitale și cca 9% pentru reparații curente).

Ca rezultat al monitorizării expertii au conchis că în primăria Chișinău nu se pune accentul pe identificarea proiectelor prioritare și alocarea resurselor pentru ele. Aceasta creează condiții pentru includerea în buget a proiectelor pe „baza voinței politice”, cu riscul de a utiliza banii publici pe proiecte mai puțin importante.

³² http://www.viitorul.org/files/library/5323294_md_raport_achizit%202018.pdf

Achizițiile publice în Republica Moldova probleme, reglementări și reforme așteptate

http://www.viitorul.org/files/library/5214294_md_economic_repor.pdf

³³ Rapoartele de monitorizare a achizițiilor publice în primăriile Orhei, Bălți și Rezina:

<http://www.viitorul.org/files/library/Monitorizare%20achiziti%20Orhei%20WEB.pdf>,

http://www.viitorul.org/files/library/Raport%20transparenta%20Balti_mod.pdf,

<http://www.viitorul.org/files/library/Raport%20Rezina%20II.pdf>

³⁴ Expert Grup, Achizițiile publice în domeniul lucrărilor de reabilitare a infrastructurii rutiere din mun. Chișinău, 2016, <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1359-achizițiile-publique-in-domeniul-lucrarilor-de-reabilitare-a-infrastructurii-rutiere>

³⁵ Străzile: A. Russo, Prigoreni, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, Ion Dumeniuc, Humulești, V. Alecsandri și Negruzzi efectuate în perioada 2012 - 2016

Experții au identificat o serie de probleme la diferite etape ale achizițiilor, începând cu identificarea necesităților și terminând cu recepționarea lucrărilor. Experții s-au referit, în special, la planificarea netransparentă a achizițiilor, calitatea joasă a documentației tehnice, precum și la faptul că achizițiile pe termen lung se planifică fără a exista un document argumentat privind prioritățile în acest sector. A fost atrasă atenția asupra gradului redus de competiție în cadrul achizițiilor publice și lipsa unor campanii de informare publică privind achizițiile planificate. Au fost identificate riscuri de conflicte de interese în cazurile în care la licitații au participat companii afiliate decidenților. Au fost depistate riscuri de aranjare a licitațiilor, întrucât existau coincidențe a prețului propus de ofertanți cu cel planificat de autoritatea publică. De asemenea, monitorii au atras atenția la modificarea termenului și a valorii practic la toate contractele monitorizate, modificările discreționare ale proiectelor de reparație în timpul implementării acestora; calitatea nesatisfăcătoare a drumurilor și trotuarelor noi pavate.

Pentru ameliorarea situației experții au venit cu o serie de recomandări de ordin instituțional pentru actorii implicați în achiziția lucrărilor de infrastructură rutieră. Astfel, primăria Chișinău și Consiliul municipal ar trebui să asigure transparența bugetară și decizională prin publicarea deciziilor consiliului și a rapoartelor de execuție a bugetului municipal, a rapoartelor de activitate. E necesară și revizuirea programului de reparație a străzilor (cu includerea unor informații adiționale: gradul de uzură, intensitatea traficului, etc.) ceea ce ar spori argumentarea deciziilor de a face prioritare anumite străzi.

- **AO Habitat** a monitorizat în 2016 achizițiile publice a serviciilor de furnizare a apei potabile și de canalizare în primăriile a patru localități rurale. Monitorii au solicitat și analizat datele din dosarele și contractele de achiziții publice, din Registrul de Stat al Achizițiilor publice, informațiile de pe paginile web ale primăriilor. De asemenea, au evaluat mersul realizării contractelor pe șantier, au interviuat beneficiarii serviciilor privind calitatea apei potabile și desfășurat un focus grup cu experții privind calitatea aprovizionării cu apă și salubritate. În activități au fost antrenați cetățeni proactivi din Comitetele Locale create de Habitat.

În cadrul monitorizării au fost depistate probleme ce țin de netransparența procedurilor de achiziții, încheierea contractelor cu un agent economic prestabilit (la indicațiile din partea unui deputat sau ministru), neexecutarea în termen a contractelor, neaplicarea sancțiunilor agenților economici pentru încălcarea clauzelor contractuale. Rezultatele monitorizării au arătat că, în funcție de contract, lucrările au fost finalizate în proporție de la 30 până la 90 la sută, unele lucrări au rămas nefinalizate pe parcursul a mai mult de trei ani, ceea ce permite de a presupune că mijloacele alocate n-au fost folosite eficient sau utilizate în alte scopuri. Monitorii au adresat demersuri la Centrul Național Anticorupție, informând despre abaterile depistate. CNA a confirmat că abaterile depistate s-au adeverit și materialele au fost trimise în Procuratura Anticorupție.

- **Watch Dog** a monitorizat în 2018 achizițiile publice în reabilitarea și reconstrucția infrastructurii rutiere din Chișinău³⁶. Experții s-au confruntat, ca și reprezentanții altor ONG-uri, cu o limitare a accesului la informațiile despre achizițiile publice în primărie (ignorarea solicitărilor de informații, răspunsuri evazive), precum și cu insuficiența informațiilor despre achiziții plasate de primărie pe pagina sa web. Raportul relevă că deși bugetul anual al primăriei alocat lucrărilor de construcții și reparații capitale a străzilor a fost majorat al doilea an consecutiv, primăria nu reușește să absoarbă resursele după destinația lor inițială. Instituția rămâne în continuare axată pe finanțarea reparațiilor curente a străzilor și evită reparațiile capitale și mijlocii, ceea ce poate fi interpretat drept o utilizare ineficientă și defectuoasă a banilor publici. Astfel, mijloacele sunt valorificate extrem de slab: până la finele lunii septembrie 2018 au fost valorificați doar 0,42% din banii alocați pentru reparații capitale planificate. Licitații fie nu se organizează, fie la ele nu participă agenții economici. Nu se respectă un nomenclator bugetar unic multianual, investițiile capitale sunt trecute la cheltuieli curente, lucrările de reparații periodice sunt finanțate fără tender ca reparații curente.

Și studiul „*Infrastructura rutieră din Chișinău: de la investiții în gropi la investiții în mobilitate*” realizat de Watch Dog³⁷ atestă că alocarea mijloacelor pentru lucrări de reparație și întreținere a drumurilor din municipiu în 2018 nu este nici eficientă, nici durabilă. Starea drumurilor din oraș este tot mai proastă, persistă practica alocării fondurilor, cu precădere, pentru lucrări de astupare a gropilor și repararea aleatorie a porțiunilor de străzi. Raportul dintre investițiile capitale (în drumuri, semafoare noi, iluminare etc.) și întreținerea/reparația curentă („plombări”, achitarea energiei electrice pentru iluminare publică, reparația curentă a semafoarelor și iluminării, înlocuirea

³⁶ Analiza alocațiilor bugetare și a procesului de achiziții publice în mun. Chișinău privind reparația și întreținerea infrastructurii rutiere pentru anul 2018, <https://watchdog.md/2018/11/12/analiza-alocatiilor-bugetare-si-a-procesului-de-achizitii-publice-in-mun-chisinau-privind-reparatia-si-intretinerea-infrastructurii-rutiere-pentru-anul-2018/>

³⁷ Infrastructura rutieră din Chișinău: de la investiții în gropi la investiții în mobilitate

<https://watchdog.md/2018/10/12/infrastructura-rutiera-din-chisinau-de-la-investitii-in-gropi-la-investitii-in-mobilitate/>

corpurilor vechi de iluminare etc.) este aproximativ de 1:2. Aceasta vorbește despre existența unui dezechilibru rezultat din lipsa unei politici publice locale în domeniul infrastructurii rutiere și pietonale.

Experții au venit cu o serie de recomandări referitoare la necesitatea planificării strategice în domeniul construcției capitale, identificarea surselor suplimentare pentru finanțare eficientă a domeniului și o modernizare a drumurilor și străzilor în municipiu; necesitatea transparentizării achizițiilor de către municipalitate; îmbunătățirea procesului de planificare bugetară.

Generalizări

Ca rezultat al monitorizării achizițiilor publice efectuate de reprezentanții societății civile în proiectul PASOS au fost invocate o multitudine de probleme care persistă de mult timp în domeniu. Și asta chiar dacă cadrul legal a fost armonizat cu standardele europene în materie de achiziții publice și pot fi remarcate anumite progrese în aplicarea legislației, în special, în legătură cu introducerea recentă a sistemului de achiziții electronice M-Tender.

Propunerile monitorilor au fost axate, în fond, pe îmbunătățirea cadrului legal, creșterea capacităților de implementare a legislației la nivelul autorităților publice, sporirea integrității factorilor de decizie și reducerea riscurilor de corupție în acest domeniu. Monitorii consideră oportune semnarea și implementarea Pacturilor de Integritate, supravegherea funcționarilor responsabili de achizițiile publice, publicarea rezultatelor controalelor și auditurilor în materie de achiziții, oferirea societății civile a dreptului de a contesta achizițiile publice ce trezesc suspiciuni de abateri pentru a preveni prejudicierea interesului public.

Acțiuni de advocacy. În vederea promovării schimbărilor, ONG-urile antrenate în monitorizarea achizițiilor au desfășurat o serie de acțiuni, inclusiv au mediatizat și expediat rapoartele de monitorizare la Parlament, Guvern, autorităților reglementatoare (Ministerul Finanțelor, Agenția Achiziții Publice, Agenția Națională de Soluționare a Contestațiilor), au promovat bunele practici în activitatea autorităților; au semnalat despre problemele identificate în cadrul monitorizării la Curtea de Conturi, Consiliul Concurenței, Centrul Național Anticorupție. A fost semnat un Memorandum cu Ministerul Finanțelor și partenerii externi privind monitorizarea noului sistem de achiziții M-Tender. A fost lansată e-petiția întru alocarea suplimentară a mijloacelor pentru reparația străzilor/drumurilor în mun. Chișinău în proiectul bugetului de stat pentru 2019, lansată Declarația reprezentanților societății civile în vederea completării legii achizițiilor publice pentru a spori transparența în acest domeniu.

Activitățile de vizibilitate ale ONG-urilor au cuprins: conferințe de presă privind rezultatele monitorizării achizițiilor publice; mese rotunde/workshop-uri cu reprezentanții autorităților publice și ONG-urile locale; interviuri și participarea la emisiuni radio și televiziune; chestionarea on-line a cetățenilor pe pagina web a ONG și în cadrul vox-populi; promovarea subiectului pe rețelele sociale.

Impactul proiectelor constă în special, în îmbunătățirea cadrului legal în domeniul achizițiilor publice; conștientizarea de către cetățeni a importanței acestui sector, a posibilității de a face presiuni asupra autorităților în vederea respectării legislației; antrenarea voluntară a cetățenilor în procesul de monitorizare a achizițiilor; luarea de atitudine de către organele de control/audit și de drept față de abaterile semnalate de monitori.