**Notă de sinteză: mentoratul procesului de monitorizare a achiziţiilor publice**

*Acest document a fost elaborat în cadrul proiectului „Parteneri în Îmbunătăţire”, finanţat de Uniunea Europeană prin programul „Facilitarea acţiunilor regionale a societăţii civile din vecinătate”, gestionat de Asociaţia de Politici pentru o Societate Deschisă (PASOS) şi cofinanţat de Ambasada Olandei. Opiniile aparţin autorilor şi nu reflectă neapărat opinia finanţatorilor.*

***Descrierea problemei***

Achiziţiile publice sunt parte a unui proces complex prin care trebuie asigurată funcţionalitatea autorităţilor publice, creat un mediu de afaceri competitiv şi promovate practici de utilizare eficientă a mijloacelor publice. La nivel global achiziţiile publice reprezintă, în medie, de la 10 până la 25% din PIB[[1]](#footnote-1) şi aproape 1/3 din bugetele guvernamentale naţionale, înglobând cea mai mare parte a cheltuielilor guvernamentale.[[2]](#footnote-2) Volumul enorm de mijloace antrenate în acest proces şi interacţiunile strânse între sectorul public şi privat fac ca achiziţiile publice să fie extrem de vulnerabile la corupţie. Se estimează că până la un sfert din bugetul pentru achiziţii publice este extras prin corupţie la nivel global.[[3]](#footnote-3)

Prevenirea riscurilor de corupţie în achiziţiile publice este un subiect prioritar pe agenda organizaţiilor internaţionale. Convenţia ONU Împotriva Corupţiei[[4]](#footnote-4) prevede că statele-membre trebuie să ia măsuri pentru a crea un sistem de achiziţii bazat pe transparenţă, concurenţă, criterii obiective la luarea deciziilor care să fie eficiente în prevenirea corupţiei.[[5]](#footnote-5) Cercetări în materie de achiziţii publice şi recomandări de prevenire a riscurilor de corupţie în domeniu au fost realizate de organizaţii internaţionale, precum Banca Mondială[[6]](#footnote-6), Comisia Europeană[[7]](#footnote-7), Organizaţia pentru Cooperare şi Dezvoltare Economică[[8]](#footnote-8), Banca Europeană de Reconstrucţie şi Dezvoltare[[9]](#footnote-9), Transparency Internaţional.[[10]](#footnote-10)

În Republica Moldova, ponderea achiziţiilor publice in PIB a variat în ultimul deceniu între 5% si 10% şi a constituit cca 1/3 din veniturile bugetului public naţional.[[11]](#footnote-11) Despre multiplele nereguli în efectuarea achiziţiilor publice în Republica Moldova relatează rapoartele entităţilor publice, experţilor internaţionali, ONG-urilor.

În Raportul de evaluare a riscurilor de corupţie în sistemul achiziţiilor publice în Republica Moldova[[12]](#footnote-12) au fost identificaţi o serie de indicatori de alarmă, principalii fiind: mita şi comisioanele ilegale; conflictele de interese; licitaţiile cu înţelegeri secretă (în complicitate); falsificarea licitaţiilor; companiile fictive; divulgarea informaţiilor privind oferta; achiziţii publice nejustificate dintr-o sursă unică; specificaţiile aranjate; excluderea ofertanţilor calificaţi. 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 experţilor şi legătura între donaţiile pentru partidele politice şi atribuirea contractelor ar semnaliza despre existenţa unor probleme serioase în acest domeniu.

**Riscuri de corupţie şi fraudă identificate de autorităţi**

***Curtea de Conturi*** a realizat audituri specializate ale achiziţiilor publice în 2009 şi 2015, remarcând în ultimul raport[[13]](#footnote-13) că o mare parte din abaterile şi neregulile admise anterior de autorităţile publice persistă. Printre abateri au fost menţionate:

* + autorităţile n-au planificat corect achiziţiile, n-au asigurat transparenţa prin întocmirea şi publicarea anunţurilor de intenţie,
	+ autorităţile au planificat achiziţii în lipsa acoperirii financiare, au selectat incorect procedura, au desfăşurat proceduri de achiziţii neprevăzute în planul anual de achiziţii,
	+ membrii grupurilor de lucru n-au întocmit şi semnat declaraţii de confidenţialitate şi imparţialitate, procese-verbale de deschidere şi evaluare a ofertelor, n-au evaluat corespunzător ofertele;
	+ autorităţile n-a aplicat penalităţi agenţilor economici pentru încălcarea prevederilor contractuale.

***Agenţia Achiziţii Publice***(AAP), în cadrul *monitorizării* ex-post, efectuate în 2017 a indicat printre cele mai frecvente încălcări: divizarea procedurilor de achiziţii, lipsa numărului minim de ofertanţi: necompletarea/completarea defectuoasă sau discriminatorie a cerinţelor din anunţul de participare; modificarea nejustificată a contractelor, inclusiv fără temei juridic; utilizarea criteriului “oferta cea mai avantajoasa” cu includerea unor factori de evaluare irelevanţi. Totodată, *controlul* ex-post realizat de AAP a completat cele sus-menţionate cu abateri precum: desemnarea drept câştigătoare a ofertelor care nu corespund cerinţelor de calificare; neîndeplinirea atribuţiilor grupului de lucru la semnarea ofertelor prezentate şi/sau specificaţiilor tehnice şi de preţ, neplanificarea achiziţiilor, includerea datelor false în dările de seamă, includerea nejustificata a unor cerinţe tehnice limitative etc.

Probleme serioase în achiziţiile publice au fost remarcate de autorităţi şi în Planului sectorial de acţiuni anticorupţie în domeniul achiziţiilor publice pentru anii 2018-2020.**[[14]](#footnote-14)**

**Transparency Interntational–Moldova: monitorizarea achiziţiilor publice**

TI-Moldova a monitorizat începând cu 2002 procesul de achiziţii publice[[15]](#footnote-15), evidenţiind printre formele principale de corupţie:

* mita şi alte plăţi neoficiale oferite funcţionarilor pentru a obţine decizii favorabile; plăţile de facilitare, relativ mici, oferite funcţionarilor de rang inferior pentru a accelera decizii legitime;
* fraudele prin prezentarea eronată a datelor;
* încălcarea procedurilor de prezentare şi examinare a ofertelor;
* lobbysmul - promovarea intereselor anumitor participanţi;
* coluziunile sau înţelegerile de cartel.

O mare parte din cazurile răsunătoare de corupţie în achiziţii ţin de construcţia unor importante obiective, în special de infrastructură, procurarea tehnicii costisitoare şi a medicamentelor. Unul din domeniile cu riscuri majore de corupţie în achiziţii este sectorul energetic.

Corupţia şi riscurile de corupţie se pot manifesta la diferite etape ale achiziţiilor, începând de la evaluarea necesităţilor şi pregătirea documentaţiei, până la executarea contractelor, achitarea finală şi perfectarea rapoartelor de audit. Printre principalele semnale de alarmă despre eventuale riscuri de corupţie în achiziţii publice (steguleţe roşii)[[16]](#footnote-16) sunt de remarcat: lipsa de transparenţă la faza de bugetare/planificare a achiziţiilor; accesul limitat la informaţiile despre achiziţii; abuzurile la deschiderea ofertelor operatorilor economici; încălcarea frecventă a clauzelor contractuale; controlul limitat sau ineficient asupra respectării contractelor de achiziţii; achiziţii inopinate/urgente la finele anului fiscal.

Spre ex., în cadrul monitorizării achiziţiilor în primăria mun. Chişinău, printre cele mai frecvente manifestări ale corupţiei în achiziţii au fost identificate[[17]](#footnote-17):

* *la evaluarea necesităţilor*: cheltuieli nejustificate economic, decizii de evaluare a necesităţilor luate în favoarea anumitor furnizori; investiţii (cu excepţia celor din infrastructură) care nu contribuie la creşterea economică şi formarea produsului intern brut; începerea lucrărilor fără a organiza licitaţii, selecta câştigătorul şi fără a elabora un proiect de investiţii verificat de specialişti; lucrări planificate fără acoperire financiară;
* *la pregătirea documentaţiei*: caietele de sarcini nu conţin cerinţe clare de calitate, documentele se întocmesc în favoarea anumitor prestatori, limitându-se concurenţa;
* *la selectarea câştigătorului şi semnarea contractului*: lipsa de transparenţă la evaluarea ofertelor şi selectarea câştigătorului, decizii adoptate în favoarea unor anumiţi ofertanţi; preţ excesiv al contractelor ca rezultat al favorizării unor anumiţi ofertanţi;
* *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 autorităţile statului nu sunt independenţi şi justifică falsul;
* *achitarea finală şi auditul:* mecanism ineficient de predare-primire a obiectivelor; reprezentanţii municipiului fiind cumpăraţi sau impuşi să accepte acte de primire-predare şi certificate false; lipsa resurselor financiare şi neachitarea la timp a lucrărilor efectuate.

Şi rezultatele monitorizării de către TI-Moldova a politicilor anticorupţie în gestionarea finanţelor publice[[18]](#footnote-18) au relevat carenţe ce ţin de transparenţa bugetară joasă, lipsa de transparentă în planificarea achiziţiilor publice; efectuarea achiziţiilor, de regulă, prin proceduri de mică valoare şi dintr-o singură sursă; nepublicarea/publicarea întârziată a rezultatelor atribuirii contractelor de achiziţii publice etc. De asemenea, au fost remarcate practicile extrem de rare de responsabilizare a persoanelor vinovate de încălcările constatate de Curtea de Conturi, capacităţile joase ale autorităţilor publice în efectuarea auditului intern.

Lipsa de transparenţă şi echitate în procedura de achiziţii, caracterul formal al concursurilor şi imposibilitatea de a câştiga fără efectuarea plăţilor neoficiale demotivează oamenii de afaceri să participe la achiziţiile publice. Potrivit TI-Moldova, ponderea oamenilor de afaceri intervievaţi care susţin că au participat la oferte de achiziţii publice a scăzut din 2008 de cca 3 ori.[[19]](#footnote-19)

**Factorii generatori de corupţie în achiziţiile publice**

Principalii factori generatori de fraude şi corupţie în achiziţiile publice din RMoldova sunt: influenţa politicului, deciziile luate în situaţii de conflicte de interese; transparenţa joasă a achiziţiilor; insuficienţa personalului responsabil de achiziţii şi nivelul jos de profesionalism al acestuia; numărul excesiv de autorităţi contractante (peste 3000); nefuncţionalitatea, în mare parte, a subdiviziunilor de audit intern a AP, mai ales la nivel local.

Această situaţie comportă consecinţele sociale, economice, financiare, politice care se manifestă în:

* utilizarea ineficientă, frauduloasă a banilor publici - irosirea banilor publici;
* concurenţă neloială pe piaţă, demotivarea oamenilor de afaceri de a participa la achiziţii publice;
* încrederea joasă a oamenilor de afaceri si cetăţenilor în sistem;
* satisfacerea intereselor/îmbogăţirea unui grup îngust de persoane;
* sărăcirea statului şi a populaţiei.

În aceste condiţii este necesară reformarea sistemului de achiziţii publice, conform prevederilor Acordului de Asociere RMoldova - UE şi documentelor de politici publice aprobate de autorităţi, în special, Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziţii publice[[20]](#footnote-20), Strategia Naţională de Integritate şi Anticorupţie[[21]](#footnote-21), Planul de acţiuni de Guvernare Deschisă 2016-2018[[22]](#footnote-22) ş.a. Scopul acestor documente este eficientizarea procesului de achiziţii publice, creşterea transparenţei acestora, reducerea riscurilor de fraudă şi corupţie.

Este de remarcat că această reformă este mai largă decât armonizarea propriu-zisă a legislaţiei, ea presupune şi implementarea veritabilă a cadrului legal, crearea şi consolidarea capacitaţilor autorităţilor de reglementare şi a celor contractante, precum şi responsabilizarea factorilor de decizie/entităţilor pentru abaterile/abuzurile admise.

**Cadrul legal din domeniu şi aplicarea acestuia: îmbunătăţiri vs. rezerve**

Cadrul legal din domeniu, în speţă, Legea cu privire la achiziţiile publice[[23]](#footnote-23) a fost armonizată şi corespunde, în mare măsură, standardelor europene. Cu toate acestea, exista încă rezerve de îmbunătăţire. În special, este de menţionat că o serie de entităţi – întreprinderile de stat, municipale şi societăţile pe acţiuni cu cotă de stat nu cad sub incidenţa legii, existând riscuri majore de utilizare neconformă şi abuzivă a mijloacelor publice. De asemenea, de la prevederile legii achiziţiilor a fost exceptată o entitate publică importantă (Agenţia Servicii Publice, în cazul achiziţiilor pentru centrele multifuncţionale din localităţi[[24]](#footnote-24)), jurnaliştii relatând despre multiple eventuale abateri, inclusiv utilizarea abuzivă şi ineficientă a banilor publici de către această entitate.[[25]](#footnote-25)

De remarcat e şi faptul că în pofida recomandărilor experţilor internaţionali, atribuţia de control ex-ante a Agenţiei Achiziţii Publice nu a fost eliminată treptat/gradual, ci anulată integral, ceea ce a slăbit controlul asupra procesului de achiziţii.

Agenţia Naţională de Soluţionare a Contestaţiilor (ANSC) care trebuia să asigure căi de atac veritabile pentru agenţii 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 autorităţilor contractante de a reexamina rezultatele achiziţiilor, cele din urmă execută formal indicaţiile Agenţiei, menţinând hotărârile luate în favoarea unor anumiţi operatori economici. De asemenea, în prezent, ONG-urile nu au dreptul de a contesta la ANSC procedurile de achiziţii cu eventuale abateri pentru a preveni încheierea unor contracte care ar putea prejudicia interesul public[[26]](#footnote-26).

Noua legislaţie nu a îmbunătăţit suficient cadrul de transparenţă în achiziţiile publice: entităţilor contractante nu li se cere în continuare să publice sau să ofere acces deplin la toată documentaţia de achiziţii.

Deşi în practică există unele ameliorări la capitolul transparenţa achiziţiilor, în special la publicarea planurilor anuale de achiziţii, a dărilor de seamă privind achiziţiile pe paginile web ale autorităţilor publice, situaţia lasă de dorit.[[27]](#footnote-27) Autorităţile limitează deseori accesul reprezentanţilor ONG în componenţa grupurilor de lucru pentru achiziţii sau creează impedimente pentru participarea lor la şedinţe, marginalizează accesul la dosarele de achiziţii şi alte informaţii. Lansarea în 2017 a platformei de achiziţii electronice M-Tender în regim de pilotare, iar recent, din octombrie 2018 – trecerea acesteia în regim obligatoriu pentru autorităţile contractante, ar putea soluţiona problemele ce ţin de transparenţă, nu şi de „aranjare” a licitaţiilor.

Deşi în Codul Contravenţional au fost incluse sancţiuni pentru contravenţii în domeniul achiziţiilor publice (divizarea achiziţiilor, împiedicarea accesului liber a concurenţilor la procesul de achiziţii ş.a.) şi Agenţia Achiziţii Publice a aplicat o serie de sancţiuni, acestea sunt considerate blânde.[[28]](#footnote-28)

**Mentoratul monitorizării achiziţiilor publice**

***Activităţi de mentorat ale TI-Moldova*.** În cadrul proiectului „Parteneri în Îmbunătăţire”, TI-Moldova, în calitate de partener naţional al PASOS, a facilitat procesul de consolidare a capacităţilor ONG-urilor în monitorizarea achiziţiilor publice, schimbul de experienţă şi acţiunile comune ale beneficiarilor de sub-subgranturi.

Pentru atingerea acestui obiectiv, TI-Moldova:

* a organizat 12 conferinţe lunare/Skype cu cei cinci subgrantişti pentru a verifica stadiul implementării proiectelor, progresele înregistrate, clarifica eventuale probleme în implementare şi identifica soluţii;
* a consultat unii sub-grantişti în elaborarea de chestionare pentru sondaje, în redactarea rezoluţiilor unor conferinţe, în procesul de raportare, a ajutat la identificarea unor potenţiali parteneri în proiectele viitoare, a mobilizat fonduri pentru cofinanţarea sub-grantiştilor;
* a împărtăşit cu sub-grantiştii experienţa acumulată în monitorizarea achiziţiilor publice la nivel naţional şi internaţional, a organizat întâlnirea cu experţi relevanţi ai GIZ, PNUD, Curtea de Conturi;
* a realizat în parteneriat cu PASOS şi TI-Ucraina un webinar pentru a împărtăşi experienţa ONG-urilor din RMoldova şi Ucraina în monitorizarea achiziţiilor publice cu reprezentanţii altor ţări;
* a participat la evenimentele organizate de sub-grantişti şi a încurajat participarea reciprocă la evenimentele acestora, precum şi la conferinţa BERD dedicată achiziţiilor publice;
* a avizat proiectul ghidului privind tratarea conflictul de interese în achiziţiile publice;
* a elaborat o bază de date a PiE care va permite utilizarea experienţei de monitorizare acumulată pe parcursul implementării acestui proiect de către alte ONG-uri, experţi şi instituţii.

Urmare a implementării proiectului, patru ONG-uri din Moldova (ExpertGrup, IDIS Viitorul, HABITAT şi WatchDog) şi-au îmbunătăţit capacităţile de monitorizare a achiziţiilor publice şi au realizat monitorizări la nivel naţional şi internaţional, concentrându-se pe diverse obiecte/instituţii. ONG-urile au formulat numeroase recomandări de politici publice în domeniul achiziţiilor, au desfăşurat activităţi de advocacy, contactând reprezentanţii autorităţilor publice centrale, locale şi antrenând în acest proces mass-media şi societatea civilă.

În baza neregulilor identificate urmare a monitorizării Expert Grup şi HABITAT, Centrul Naţional Anticorupţie a iniţiat câteva cauze penale.

TI-Moldova de comun cu sub-grantiştii au contribuit la îmbunătăţirea cadrului legal din domeniu, au semnat o declaraţie comună privind modificarea Legii privind achiziţiile publice. [[29]](#footnote-29) A fost lansată e-petiţia întru alocarea suplimentară a mijloacelor pentru reparaţia străzilor/drumurilor în mun. Chişinău în 2019. [[30]](#footnote-30)

La propunerea Ministerului Finanţelor şi BERD, ONG-urile au semnat un Memorandum privind monitorizarea noului sistem de achiziţii electronice M-Tender.[[31]](#footnote-31)

Pentru asigurarea sustenabilităţii procesului de monitorizare, unul din ONG-uri (IDIS Viitorul) a primit finanţare 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 şi sub-grantiştii proiectului PASOS au format un consorţiu şi au solicitat BERD să finanţeze continuarea procesului de monitorizare a achiziţiilor publice.

***Sinteza rezultatelor monitorizării efectuate de subgrantiştii proiectului PASOS*.** Scopul monitorizării – analiza aplicării legislaţiei de către autorităţile publice; identificarea eventualelor probleme/provocări şi formularea propunerilor de ameliorare a situaţiei.

Procesul de monitorizare s-a bazat pe o serie de instrumente precum: solicitarea şi analiza informaţiilor oficiale despre achiziţii (inclusiv planurile anuale de achiziţii, dosarele achiziţiilor, copiile de pe contractele atribuite); efectuarea sondajelor diferitor categorii de respondenţi (specialiştilor din autorităţi contractante, oamenilor de afaceri, beneficiarilor serviciilor publice oferite de autorităţi); participarea reprezentanţilor ONG în grupuri de lucru pentru achiziţii în autorităţile contractante; analiza informaţiilor din surse deschise disponibile (paginile web ale autorităţilor contractante, portalurile guvernamentale de date deschise, Registrul de stat al achiziţiilor publice, Buletinul achiziţiilor publice); antrenarea specialiştilor pentru a expertiza serviciile/lucrările publice (reparaţia drumurilor/calitatea apei potabile etc.).

***• IDIS Viitorul*** a monitorizat în 2016 achiziţiile publice într-o serie de localităţi, punând accentul pe identificarea "steguleţelor roşii" la fiecare etapă a procesului de achiziţie. *Raportul de monitorizare a achiziţiilor publice: carenţe identificate şi recomandări de politici***[[32]](#footnote-32)** a relevat o serie de probleme cu care se confruntă sistemul de achiziţii publice, legate atât de nivelul jos de transparenţă şi de competitivitate pe piaţa achiziţiilor, cât şi de nivelul scăzut de respectare a cadrului legal şi instituţional. Printre cele mai importante probleme au fost invocate:

* planificarea slabă şi ineficientă a achiziţiilor;
* achiziţiile netransparente;
* insuficienţa funcţionarii publici specializaţi în achiziţii în cadrul autorităţilor publice, lipsa unui program de instruire a acestora;
* calitatea joasă a specificaţiilor tehnice şi documentaţiei de atribuire;
* lipsa monitorizării contractelor de achiziţii şi a controlului calităţii mărfurilor/serviciilor/ lucrărilor.

În 2018, IDIS Viitorul a continuat monitorizarea achiziţiilor publice, focusându-se asupra respectării legislaţiei din domeniu în primăriile din trei localităţi.[[33]](#footnote-33) Luând în considerare impactul şi relevanţa pentru interesul public, pentru monitorizare au fost selectate cele mai mari contracte de achiziţii atribuite de primării, precum şi procedurile de achiziţie cu impact deosebit asupra interesului public. Printre principalele probleme experţii au constatat, în special:

* indicii de aranjare a achiziţiilor, de favorizare a unor ofertanţi de către membrii grupului de lucru;
* evitarea sistemului de achiziţii publice prin încheierea contractelor de delegare, mult mai permisive;
* documentaţia de atribuire elaborată deficitar (după atribuirea contractului deseori se constată că bunurile procurate nu pot fi utilizate/adaptate necesităţilor;
* dezinteresul autorităţilor publice de a atrage la achiziţii mai mulţi agenţi economici;
* familiarizarea insuficientă a agenţilor economici cu cerinţele privind procedura de contestare a achiziţiilor;
* limitarea accesului monitorilor la informaţiile despre achiziţii (răspunsuri formale, irelevante la solicitările de informaţi publice);
* insuficienţa informaţiilor despre achiziţii pe paginile web ale autorităţilor contractante, la unele autorităţi - practic lipsa acestora;
* neacceptarea, de către unele autorităţi, a reprezentanţilor societăţii civile în grupurile de lucru pentru achiziţii.

În cadrul ambelor monitorizări autorii au venit cu o serie de recomandări care ar asigura un cadru legal consistent şi uşor aplicabil; evitarea suprareglementării în domeniu; înfiinţarea unei unităţi centrale pentru achiziţii publice, care ar reduce costurile de achiziţie; sporirea transparenţei achiziţiilor; creşterea conştientizării publicului, încurajarea implicării cetăţenilor în procesul de luare a deciziilor la nivel central şi local.

**• *Expert Grup*.** Monitorii s-au focusat pe achiziţiile publice din proiectele de infrastructură rutieră din mun. Chişinău şi au scos în evidenţă o serie de probleme în organizarea şi efectuarea achiziţiilor, precum şi în executarea lucrărilor. [[34]](#footnote-34) Procesul de monitorizare a acoperit lucrările de reabilitare a şapte străzi din mun. Chişinău efectuate în 2012-2016.[[35]](#footnote-35) Bugetul total al lucrărilor a fost de 437,2 mil. lei, acoperit din surse proprii precum şi din contracte de împrumut cu BERD, BEI şi Corporaţia Financiară Internaţională (anual mun. Chişinău alocă cca 3% din buget pentru reparaţii capitale şi cca 9% pentru reparaţii curente).

Ca rezultat al monitorizării experţii au conchis că în primăria Chişinău nu se pune accentul pe identificarea proiectelor prioritare şi alocarea resurselor pentru ele. Aceasta creează condiţii pentru includerea în buget a proiectelor pe „baza voinţei politice”, cu riscul de a utiliza banii publici pe proiecte mai puţin importante.

Experţii au identificat o serie de probleme la diferite etape ale achiziţiilor, începând cu identificarea necesităţilor şi terminând cu recepţionarea lucrărilor. Experţii s-au referit, în special, la planificarea netransparentă a achiziţiilor, calitatea joasă a documentaţiei tehnice, precum şi la faptul că achiziţiile pe termen lung se planifică fără a exista un document argumentat privind priorităţile în acest sector. A fost atrasă atenţia asupra gradului redus de competiţie în cadrul achiziţiilor publice şi lipsa unor campanii de informare publică privind achiziţiile planificate. Au fost identificate riscuri de conflicte de interese în cazurile în care la licitaţii au participat companii afiliate decidenţilor. Au fost depistate riscuri de aranjare a licitaţiilor, întrucât existau coincidenţe a preţului propus de ofertanţi cu cel planificat de autoritatea publică. De asemenea, monitorii au atras atenţia la modificarea termenului şi a valorii practic la toate contractele monitorizate, modificările discreţionare ale proiectelor de reparaţie în timpul implementării acestora; calitatea nesatisfăcătoare a drumurilor şi trotuarelor noi pavate.

Pentru ameliorarea situaţiei experţii au venit cu o serie de recomandări de ordin instituţional pentru actorii implicaţi în achiziţia lucrărilor de infrastructură rutieră. Astfel, primăria Chişinău şi Consiliul municipal ar trebui să asigure transparenţa bugetară şi decizională prin publicarea deciziilor consiliului şi a rapoartelor de execuţie a bugetului municipal, a rapoartelor de activitate. E necesară şi revizuirea programului de reparaţie a străzilor (cu includerea unor informaţii adiţionale: gradul de uzură, intensitatea traficului, etc.) ceea ce ar spori argumentarea deciziilor de a face prioritare anumite străzi.

**• *AO Habitat*** a monitorizat în 2016 achiziţiile publice a serviciilor de furnizare a apei potabile şi de canalizare în primăriile a patru localităţi rurale. Monitorii au solicitat şi analizat datele din dosarele şi contractele de achiziţii publice, din Registrul de Stat al Achiziţiilor publice, informaţiile de pe paginile web ale primăriilor. De asemenea, au evaluat mersul realizării contractelor pe şantier, au intervievat beneficiarii serviciilor privind calitatea apei potabile şi desfăşurat un focus grup cu experţii privind calitatea aprovizionării cu apă şi salubritate. În activităţi au fost antrenaţi cetăţeni proactivi din Comitetele Locale create de Habitat.

În cadrul monitorizării au fost depistate probleme ce ţin de netransparenţa procedurilor de achiziţii, încheierea contractelor cu un agent economic prestabilit (la indicaţiile din partea unui deputat sau ministru), neexecutarea în termen a contractelor, neaplicarea sancţiunilor agenţilor economici pentru încălcarea clauzelor contractuale. Rezultatele monitorizării au arătat că, în funcţie de contract, lucrările au fost finalizate în proporţie 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 Naţional Anticorupţie, informând despre abaterile depistate. CNA a confirmat că abaterile depistate s-au adeverit şi materialele au fost trimise în Procuratura Anticorupţie.

**• *Watch Dog*** a monitorizat în 2018 achiziţiile publice în reabilitarea şi reconstrucţia infrastructurii rutiere din Chişinău[[36]](#footnote-36). Experţii s-au confruntat, ca şi reprezentanţii altor ONG-uri, cu o limitare a accesului la informaţiile despre achiziţiile publice în primărie (ignorarea solicitărilor de informaţii, răspunsuri evazive), precum şi cu insuficienţa informaţiilor despre achiziţii plasate de primărie pe pagina sa web. Raportul relevă că deşi bugetul anual al primăriei alocat lucrărilor de construcţii şi reparaţii capitale a străzilor a fost majorat al doilea an consecutiv, primăria nu reuşeşte să absoarbă resursele după destinaţia lor iniţială. Instituţia rămâne în continuare axată pe finanţarea reparaţiilor curente a străzilor şi evită reparaţiile capitale şi mijlocii, ceea ce poate fi interpretat drept o utilizare ineficientă şi defectuoasă a banilor publici. Astfel, mijloacele sunt valorificate extrem de slab: până la finele lunii septembrie 2018 au fost valorificaţi doar 0,42% din banii alocaţi pentru reparaţii capitale planificate. Licitaţii fie nu se organizează, fie la ele nu participă agenţii economici. Nu se respectă un nomenclator bugetar unic multianual, investiţiile capitale sunt trecute la cheltuieli curente, lucrările de reparaţii periodice sunt finanţate fără tender ca reparaţii curente.

Şi studiul *„Infrastructura rutieră din Chişinău: de la investiţii în gropi la investiţii în mobilitate”*  realizat de Watch Dog[[37]](#footnote-37) atestă că alocarea mijloacelor pentru lucrări de reparaţie şi întreţinere a drumurilor din municipiu în 2018 nu este nici eficientă, nici durabilă. Starea drumurilor din oraş este tot mai proastă, persistă practica alocării fondurilor, cu precădere, pentru lucrări de astupare a gropilor şi repararea aleatorie a porţiunilor de străzi. Raportul dintreinvestiţiile capitale (în drumuri, semafoare noi, iluminare etc.) şi întreţinerea/reparaţia curentă (”plombări”, achitarea energiei electrice pentru iluminare publică, reparaţia curentă a semafoarelor şi iluminării, înlocuirea corpurilor vechi de iluminare etc.) este aproximativ de 1:2. Aceasta vorbeşte despre existenţa unui dezechilibru rezultat din lipsa unei politici publice locale în domeniul infrastructurii rutiere şi pietonale.

Experţii au venit cu o serie de recomandări referitoare la necesitatea planificării strategice în domeniul construcţiei capitale, identificarea surselor suplimentare pentru finanţare eficientă a domeniului şi o modernizare a drumurilor şi străzilor în municipiu; necesitatea transparentizării achiziţiilor de către municipalitate; îmbunătăţirea procesului de planificare bugetară.

**Generalizări**

Ca rezultat al monitorizării achiziţiilor publice efectuate de reprezentanţii societăţii civile în proiectul PASOS au fost invocate o multitudine de probleme care persistă de mult timp în domeniu. Şi asta chiar dacă cadrul legal a fost armonizat cu standardele europene în materie de achiziţii publice şi pot fi remarcate anumite progrese în aplicarea legislaţiei, în special, în legătură cu introducerea recentă a sistemului de achiziţii electronice M-Tender.

Propunerile monitorilor au fost axate, în fond, pe îmbunătăţirea cadrului legal, creşterea capacităţilor de implementare a legislaţiei la nivelul autorităţilor publice, sporirea integrităţii factorilor de decizie şi reducerea riscurilor de corupţie în acest domeniu. Monitorii consideră oportune semnarea şi implementarea Pacturilor de Integritate, supravegherea funcţionarilor responsabili de achiziţiile publice, publicarea rezultatelor controalelor şi auditurilor în materie de achiziţii, oferirea societăţii civile a dreptului de a contesta achiziţiile publice ce trezesc suspiciuni de abateri pentru a preveni prejudicierea interesului public.

***Acţiuni de advocacy.*** În vederea promovării schimbărilor, ONG-urile antrenate în monitorizarea achiziţiilor au desfăşurat o serie de acţiuni, inclusiv au mediatizat şi expediat rapoartele de monitorizare la Parlament, Guvern, autorităţilor reglementatoare (Ministerul Finanţelor, Agenţia Achiziţii Publice, Agenţia Naţională de Soluţionare a Contestaţiilor), au promovat bunele practici în activitatea autorităţilor; au semnalat despre problemele identificate în cadrul monitorizării la Curtea de Conturi, Consiliul Concurenţei, Centrul Naţional Anticorupţie. A fost semnat un Memorandum cu Ministerul Finanţelor şi partenerii externi privind monitorizarea noului sistem de achiziţii M-Tender. A fost lansată e-petiţia întru alocarea suplimentară a mijloacelor pentru reparaţia străzilor/drumurilor în mun. Chişinău în proiectul bugetului de stat pentru 2019, lansată Declaraţia reprezentanţilor societăţii civile în vederea completării legii achiziţiilor publice pentru a spori transparenţa în acest domeniu.

***Activităţile de vizibilitate*** ale ONG-urilor au cuprins: conferinţe de presă privind rezultatele monitorizării achiziţiilor publice; mese rotunde/workshop-uri cu reprezentanţii autorităţilor publice şi ONG-urile locale; interviuri şi participarea la emisiuni radio şi televiziune; chestionarea on-line a cetăţenilor pe pagina web a ONG şi în cadrul vox-populi; promovarea subiectului pe reţelele sociale.

***Impactul proiectelor*** constă în special, în îmbunătăţirea cadrului legal în domeniul achiziţiilor publice; conştientizarea de către cetăţeni a importanţei acestui sector, a posibilităţii de a face presiuni asupra autorităţilor în vederea respectării legislaţiei; antrenarea voluntară a cetăţenilor în procesul de monitorizare a achiziţiilor; luarea de atitudine de către organele de control/audit şi de drept faţă de abaterile semnalate de monitori.

1. <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/public-procurement/> [↑](#footnote-ref-1)
2. http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB17-Report.pdf [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://www.unodc.org/southeastasiaandpacific/en/2017/07/anti-corruption-sdg/story.html> [↑](#footnote-ref-3)
4. Convenţia Organizaţiei Naţiunilor Unite împotriva corupţiei a fost adoptată la New York la 31.10.2003, semnată de Republica Moldova  la  28.09.2004 şi ratificată de Parlamentul Republicii Moldova prin Legea 158/2007. [↑](#footnote-ref-4)
5. În acest sens, elementele de bază sunt: publicarea informaţiilor despre procedurile de achiziţii şi contracte, stabilirea anterioară a criteriilor de selecţie şi de atribuire; folosirea criteriilor obiective şi predeterminate la luarea deciziilor; existenţa unui sistem de recurs care să garanteze căile de atac la încălcarea procedurilor; cerinţe faţă de personalul abilitat (obligaţia unei declaraţii de interese, proceduri de selecţie, obligaţii în materie de formare). [↑](#footnote-ref-5)
6. http://documents.worldbank.org/curated/en/309511468156866119/pdf/877290PUB0Frau00Box382147B00PUBLIC0.pdf , http://siteresources.worldbank.org/INTDOII/Resources/INT\_inside\_fraud\_text\_090909.pdf [↑](#footnote-ref-6)
7. https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying\_reducing\_corruption\_in\_public\_procurement\_en.pdf [↑](#footnote-ref-7)
8. <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/prevention-corruption-marches-publics.pdf>,

https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf [↑](#footnote-ref-8)
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 [↑](#footnote-ref-9)
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 [↑](#footnote-ref-10)
11. [https://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport\_anual\_2017.pdf](https://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_anual_2017.pdf%20)  [↑](#footnote-ref-11)
12. Raport de evaluare a riscurilor de corupţie în sistemul achiziţiilor publice în Republica Moldova, http://www.md.undp.org/content/dam/moldova/docs/Publications/Deliverable%204%20-%20Final%20Assessment%20Report\_Rom\_for%20print.pdf [↑](#footnote-ref-12)
13. Hotărârea Curţii de Conturi 37/2015 cu privire la Raportul auditului performanţei sistemului de achiziţii publice, http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=361812 [↑](#footnote-ref-13)
14. Hotărârea Guvernului (HG) 370/2018, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=375162> [↑](#footnote-ref-14)
15. Achiziţiile Publice şi Etica Publică: viziuni privind combaterea corupţiei, Chişinău, 2002; Transparency International – Moldova, Transparenţa achiziţiilor publice în municipiul Chişinău, Chişinău, 2007. [↑](#footnote-ref-15)
16. Sistem de indicatori de alarmă introduși de Transparency International. [↑](#footnote-ref-16)
17. Transparency International – Moldova, Transparenţa achiziţiilor publice în municipiul Chişinău, Chişinău, 2007. [↑](#footnote-ref-17)
18. http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/02/TI\_Moldova\_Monitorizarea\_politicilor\_anticoruptie\_in\_autoritatile\_publice\_centrale\_in\_anul\_2013.pdf [↑](#footnote-ref-18)
19. În 2015, cca 7% din oamenii de afaceri intervievaţi susţineau că au participat în ultimii doi ani la proceduri de achiziţii publice, în 2008 – 22,1% din cei intervievaţi: http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/06/TI\_Moldova\_Cercetare\_Sociologica\_2015.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> [↑](#footnote-ref-19)
20. http://lex.justice.md/md/368482/ [↑](#footnote-ref-20)
21. http://lex.justice.md/md/370789/ [↑](#footnote-ref-21)
22. http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368355 [↑](#footnote-ref-22)
23. http://lex.justice.md/md/360122/ [↑](#footnote-ref-23)
24. Prevedere introdusă în Legea 131 privind achiziţiile publice prin Art. II din Legea 231 din 10.11.2017 şi eliminată din 01.10.2018 prin Legea 169 din 26.07.2018. [↑](#footnote-ref-24)
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 [↑](#footnote-ref-25)
26. ttp://www.ager.md/sites/default/files/RAPORT%20monitorizare%20%28AGER%29%201.pdf [↑](#footnote-ref-26)
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-2018\_07\_17.pdf<http://www.viitorul.org/files/library/5323294_md_raport_achizit%202018.pdf>, [↑](#footnote-ref-27)
28. <http://www.ager.md/sites/default/files/Raportul%20de%20Monitorizare%20Nr%204.pdf> [↑](#footnote-ref-28)
29. http://www.transparency.md/2018/06/20/societatea-civila-cere-guvernului-sa-asigure-maxima-transparenta-in-procesul-de-achizitii-publice/ [↑](#footnote-ref-29)
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/ [↑](#footnote-ref-30)
31. https://tender.gov.md/ro/content/semnarea-memoradumului-privind-ini%C8%9Biativa-ministerului-finan%C8%9Belor-ong-urilor-locale-%C8%99i [↑](#footnote-ref-31)
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> [↑](#footnote-ref-32)
33. Rapoartele de monitorizare a achiziilor publice în primăriile Orhei, Bălți și Rezina: http://www.viitorul.org/files/library/Monitorizare%20achizitii%20Orhei%20WEB.pdf, http://www.viitorul.org/files/library/Raport%20transparenta%20Balti\_mod.pdf, <http://www.viitorul.org/files/library/Raport%20Rezina%20II.pdf> [↑](#footnote-ref-33)
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-achizitiile-publice-in-domeniul-lucrarilor-de-reabilitare-a-infrastructurii-rutiere [↑](#footnote-ref-34)
35. Străzile: A. Russo, Prigoreni, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, Ion Dumeniuc, Humulești, V. Alecsandri și Negruzzi efectuate în perioada 2012 - 2016 [↑](#footnote-ref-35)
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/

 [↑](#footnote-ref-36)
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/> [↑](#footnote-ref-37)