

BANII PUBLICI SUNT ȘI BANII MEI!

Raport de monitorizare a achizițiilor publice

aprilie 2021 - septembrie 2021

Chișinău 2021

Autori:

Maria Covalciuc - Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă (AGER)

Olga Diaconu - Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă (AGER)



Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă AGER, Republica Moldova, or. Chișinău, str. A.Berndardazzi 83, email info@ager.md, www.ager.md



The National Endowment for Democracy (NED), USA, Washington, DC 20004, tel. (202) 378-9700, email info@ned.org, www.ned.org.

Toate drepturile protejate. Conținutul Raportului poate fi utilizat și reprodus în scopuri non-profit și fără acordul prealabil al Asociației AGER cu condiția indicării sursei de informație.

Raportul a fost elaborat în cadrul proiectului „Banii Publici sunt și Banii Mei!”, implementat de către Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă (AGER), realizat cu sprijinul financiar al National Endowment for Democracy.

Conținutul raportului reflectă opinia și poziția autorilor și în nici un caz nu reflectă opinia oficială a National Endowment for Democracy.

Cuprins

Abrevieri	4
Introducere	5
Sumar executiv	6
Capitolul 1. Planificarea defectuoasă a achizițiilor publice	8
Capitolul 2. Limitarea transparenței achizițiilor publice	12
Capitolul 3. Denaturarea concurenței	22
Capitolul 4. Analiza deciziilor ANSC	26
Concluzii și recomandări	29

Abrevieri

AAP – Agenția Achiziții Publice
AC – Autoritate Contractantă
AGER – Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă
ANI – Autoritatea Națională de Integritate
ANSA – Agenția pentru Siguranța Alimentelor
ANSC – Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor
AO – Asociație Obștească
BAP – Buletinul Achizițiilor Publice
CAPCS - Centrul pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate
CC – Consiliul Concurenței
CNA – Centrul Național Anticorupție
COP – Cerere de oferte de prețuri
CR – Consiliul Raional
DETS - Direcția Educație, Tineret și Sport
DUAE – Documentul Unic de Achiziții European
GL – Grup de lucru
HG – Hotărâre de Guvern
IGP - Inspectoratul General de Poliție
IMSP – Instituția Medico-Sanitară Publică
L.T. - Liceul Teoretic
LP – Licitație Publică
MAI - Ministerul Afacerilor Interne
ONG – Organizație Neguvernamentală
OO – Organizație Obștească
OE - Operator Economic

Introducere

Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă (AGER) continuă monitorizarea utilizării banilor publici, în special prin procedurile de achiziții publice, în cadrul proiectului „Banii Publici sunt Banii Mei!”, cu sprijinul financiar acordat de National Endowment for Democracy. Prezentul raport de monitorizare prezintă principalele constatări și concluzii observate pe parcursul activității de monitorizare desfășurată în perioada aprilie 2021-septembrie 2021. În baza concluziilor, raportul conține o serie de sugestii și recomandări, atât de ordin legislativ și normativ, cât și de ordin funcțional, orientate spre îmbunătățirea sistemului de achiziții publice din Republica Moldova.

Metodologie:

Raportul elaborat de către Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă AGER a fost realizat ca urmare a unei analize a mai multor proceduri din sistemul electronic de achiziții publice MTender, a datelor cu referire la contractele atribuite (disponibile pe pagina web a Agenției Achiziții Publice), precum și a deciziilor emise de către Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor. Acesta prezintă o sinteză a celor mai grave erori identificate, dar și recomandări formulate în vederea eficientizării procesului de achiziție publică, atât prin prisma modificărilor legislative necesare, precum și a măsurilor concrete ce trebuie întreprinse de către actorii-cheie din domeniu.

Printre autoritățile selectiv monitorizate de AGER în perioada de referință sunt:

- Agenția Servicii Publice;
- Ministerul Educației, Culturii și Cercetării;
- Primăria mun. Chișinău;
- Pretura sect. Centru;
- Pretura sect. Buiucani;
- Direcția Generală Educație, Tineret și Sport;
- Direcția Generală Locativ-Comunală și Amenajare a Consiliului Municipal Chișinău;
- Direcția Generală transport public și căi de comunicație a mun. Chișinău
- Centrul pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate;
- I.P. Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie „N. Testimițanu”

Sumar executiv

Transparența achizițiilor publice este unul dintre principiile consacrate în Legea privind achizițiile publice nr. 131/2015. Este o prioritate declarată de autoritățile publice centrale și locale ca și măsură de stimulare a încrederii cetățenilor în eficiența utilizării banilor publici, dar și o măsură de combatere a corupției. De câțiva ani, a fost implementat sistemul de achiziții publice MTender, care oferă posibilitatea oricărei persoane interesate de a analiza documentația de atribuire elaborată de autoritățile contractante și ofertele depuse de operatorii economici. Începând cu anul 2021, chiar și achizițiile din domeniul sănătății au revenit în sistemul MTender, după o perioadă de absență, chiar dacă sistemul nu a fost pe deplin adaptat acestui tip de achiziții. Mai nou, a fost lansat cu mare fast modulul Business Intelligence (BI), care ar trebui să asigure accesul deplin la informațiile de interes public, generând rapoarte referitor la procedurile de achiziții publice efectuate prin noul sistem MTender. În realitate însă, lucrurile nu stau nici pe departe atât de bine pe cât s-ar părea. Sistemul de achiziții încă nu oferă funcționalul necesar pentru a desfășura toate tipurile de achiziții, fiind adaptată doar pentru câteva tipuri de proceduri (licitația deschisă și cererea ofertelor de prețuri). De asemenea, etapa de contractare nu apare încă în sistemul Mtender, respectiv o procedură anulată și inițiată repetat este percepută ca și două proceduri ce nu au legătură între ele, ceea ce duce la distorsionarea datelor accesibile în modulul BI.

Pe de altă parte, în timp ce se depun eforturi colosale pentru dezvoltarea sistemului de achiziții publice, rapoartele Curții de Conturi ne prezintă constant date care arată că unele autorități publice centrale (Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, Ministerul Afacerilor Interne etc.) nu desfășoară nici jumătate din achizițiile publice pe care le inițiază prin intermediul sistemului MTender. Unele autorități publice centrale sau locale reușesc să desfășoare toate procedurile de achiziții publice în afara MTender, divizând sumele alocate în porțiuni mai mici, sub pragurile prevăzute de Legea 131/2015. Astfel, aceste achiziții publice nu ajung în sistemul MTender. În alte cazuri, autoritățile apelează la procedura de negociere fără publicarea prealabil a unui anunț de participare, cu sau fără justificare.

O altă categorie de achiziții publice care nu ajung în sistemul MTender, sunt achizițiile realizate din resursele financiare acordate cu titlu de grant sau credit de instituțiile financiare internaționale. Valoarea acestor achiziții este considerabilă, dar cu toate acestea, cetățenii interesați sunt efectiv lipsiți de posibilitatea de a monitoriza modul de utilizare a banilor, deși vor fi responsabili pentru returnarea creditelor contractate de autoritățile contractante, plus dobânzi, taxe de administrare și penalități. Contractarea de credite de la instituțiile financiare internaționale devine astfel o modalitate foarte atractivă prin care reprezentanții mai puțin onești ai unor autorități publice pot evita onorarea obligației de a fi transparenți în raport cu cetățenii ale căror interese le reprezintă. Lipsa de transparență a unor achiziții foarte mari facilitează fraudarea și irosirea banilor publici, indiferent de scopurile nobile ale instituțiilor financiare internaționale care au oferit aceste resurse financiare.

Cu regret, problema reforma achizițiilor publice pare a fi abordată mai mult sub aspectul dezvoltării platformelor care să asigure transparența. Deși cadrul normativ secundar a fost ajustat pe alocuri în ceea ce ține unele tipuri specifice de lucrări, în continuare lipsesc mecanismele legale de sancționare a încălcărilor admise în domeniul achizițiilor publice.

În prezentul raport, am realizat o sinteză a celor mai răspândite probleme întâlnite pe parcursul monitorizării achizițiilor publice. Am divizat raportul în 4 compartimente și anume:

1. Planificarea defectuoasă achizițiilor publice
2. Limitarea transparenței achizițiilor publice
3. Denaturarea concurenței în achizițiile publice
4. Analiza deciziilor ANSC.

Capitolul 1. Planificarea defectuoasă a achizițiilor publice

Planificarea achizițiilor publice este o etapă esențială cu impact major asupra finalității proceselor de aprovizionare a autorităților contractante cu bunuri, servicii sau lucrări. Cu toate acestea, în multe cazuri, etapa planificării pare să rămână doar la nivel de formalitate, iar necesitățile de valoare considerabilă sunt incluse în planul de achiziții chiar înainte de inițierea achiziției. Atunci când planul de achiziții este actualizat esențial pe perioada anului bugetar, după aprobarea bugetului, se aduce atingere principiilor de transparență și publicitate. În special, constatăm limitarea transparenței și publicității atunci când achiziția este lansată imediat după, sau chiar înainte de publicarea planurilor de achiziții ajustate.

➤ Licitatia publică pentru achiziționarea blanchetelor cu tehnologii de personalizare pentru actele de identitate, nr. ocds-b3wdp1-MD-1619699719304.

O achiziție de rezonanță în acest sens a fost licitatia publică pentru achiziționarea blanchetelor cu tehnologii de personalizare pentru actele de identitate, nr. ocds-b3wdp1-MD-1619699719304. Această achiziție a fost inclusă în planul de achiziții cu câteva zile înainte de Paști, la data de 26 aprilie 2021. Peste 3 zile, Agenția Servicii Publice a inițiat o procedura de achiziție nr. **ocds-b3wdp1-MD-1619699719304** pentru blanchete cu tehnologii de personalizare pentru actele de identitate din sistemul național de pașapoarte, permise de conducere și certificate de înmatriculare. Valoarea estimată a achiziției este de **498 356 856,92 lei, fără TVA**.

Această situație denotă o planificare defectuoasă la începutul anului bugetar, astfel încât o achiziție de jumătate de miliard de lei nu a fost inclusă în planul inițial de achiziții. De asemenea, au fost încălcate obligațiile de publicare a unui anunț de intenție în Buletinul Achizițiilor Publice, conform prevederilor art. 28 din Legea 131/2015 și obligația de publicare a unui anunț de participare în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, conform art. 29 din Legea 131/2015. Anunțul de participare a fost publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene cu o întârziere de aproximativ 2 săptămâni. Ulterior, acesta a fost unul dintre temeiurile de anulare a procedurii de achiziție.

➤ **Procedurile de acord-cadru inițiate de Direcția Generală Locativ-Comunală a mun. Chișinău**

Și proximitatea alegerilor parlamentare au determinat inițierea unor proceduri de achiziții publice noi. Cu puțin timp înainte de alegerile parlamentare, direcțiile Primăriei mun. Chișinău au adoptat o abordare nouă în ceea ce ține de o parte din achiziții, încercând să aplice tot mai mult procedura acordului-cadru. Deși acordul-cadru reprezintă o procedură adecvată pentru unele tipuri de procurări, cum ar fi cele repetitive (ex. piese sau reparații curente a rețelelor), nu o găsim rezonabilă atunci când obiectul achiziției îl constituie amenajarea terenurilor de joacă, terenurilor de mini fotbal sau basket, instalarea tâmplăriei sau ascensoarelor, în special în condițiile lipsei unor strategii de dezvoltare, în care s-ar regăsi aceste necesități.

Drept exemplu în acest sens servește Direcția Generală Locativ-Comunală și Amenajare a mun. Chișinău, care a inițiat, pe final de iunie și început de iulie, o serie de achiziții prin

procedura acordului-cadru. Valoarea estimată a acestor achiziții era de aproape 200 milioane de lei, fără TVA. Aceste achiziții nu apăreau nici în planul de achiziții al Direcției Generale Locativ-Comunale și Amenajare care era publicat la acel moment pe pagina primăriei mun. Chișinău. Abia la data de 12.07.2021, o săptămână după publicarea unui material pe pagina revizia.md, pe pagina primăriei mun. Chișinău a fost publicat un plan de achiziții actualizat în care apăreau achizițiile menționate. Reieșind din data de pe plan, acesta ar fi fost aprobat încă din 22 iunie 2021. Regulamentul 1419/2016 prevede obligația publicării planului de achiziții în decurs de 5 zile de la operarea modificărilor. Respectiv, trebuia să fie publicat cel târziu la data de 27 iunie.

În condițiile în care planurile de achiziții ale direcțiilor mun. Chișinău sunt ajustate constant, în proporții considerabile, este practic lipsită de sens consultarea publică a bugetului municipal. Am solicitat DGLCA să ne informeze de la ce categorie au fost realocate resursele financiare pentru achizițiile ce au fost inițiate prin procedura acordului-cadru, însă ni s-a comunicat că vor fi încheiate contracte subsecvente în limita resurselor alocate în anii următori, având în vedere că se intenționează încheierea acordurilor-cadru pentru o perioadă de 3 ani.

Achizițiile publice inițiate de DGLCA nu au la bază strategii de dezvoltare, studii de fezabilitate sau alte acte care ar confirma necesitatea și rezonabilitatea acestor cheltuieli. Astfel, nu e clar cum a evaluat autoritatea contractantă aceste necesități și în ce măsură acestea sunt utile și răspund nevoilor cetățenilor. Astfel, autoritatea contractantă a ignorat prevederile pct. 13 al Regulamentului 1419/2016, din care reiese că planul de achiziții publice se coordonează cu bugetul entității publice în corespundere cu strategia de dezvoltare a entității. Pct. 5 al aceluiași regulament mai prevede, ca și condiții de planificare a contractului de achiziții, cunoașterea exactă a necesităților de bunuri, lucrări sau servicii și existența surselor financiare sau a dovezii alocării acestora. Având în vedere specificul acordurilor-cadru, care se pot încheia pe o perioadă de până la 4 ani, conform legislației, iar bugetul se aprobă anual, reiese că garanția alocării resurselor pentru anii următori lipsește. Atunci când aceste necesități nu se regăsesc în strategiile de dezvoltare ale autorității contractante, există un risc mult mai mare că alocarea acestor resurse pentru următorii ani nu va fi considerată oportună.

➤ **Lucrări de reparație la Direcția Generală transport public și căi de comunicație a mun. Chișinău**

Ajustări semnificative a suferit și planul de achiziții al Direcției generale transport public și căi de comunicație a mun. Chișinău, adoptat inițial la data de 15 februarie 2021. În planul de achiziții actualizat la data de 29 iulie 2021, după alegerile parlamentare, au fost incluse achiziții neplanificate anterior. Printre acestea se numără achizițiile de lucrări de reparație curentă a trotuarelor din sectoarele mun. Chișinău în valoare de 25 milioane de lei, lucrări de reparație a acceselor și a trotuarelor din curțile de bloc din sectoarele mun. Chișinău, în valoare de 25 milioane de lei și lucrări de reparație curentă în curțile blocurilor de locuit din sectoarele mun. Chișinău, în valoare de 45 841 350 lei.

Cele 5 proceduri de achiziție au ca obiect reparația curentă a trotuarelor, cu valoarea de 5 milioane de lei fiecare, ce fiecărui sector al capitalei, au fost inițiate la data de 22 iulie 2021:

1. Lucrări de reparație curentă a trotuarelor din sect. Rîșcani, nr. ocds-b3wdp1-MD-1626939267348;
2. Lucrări de reparație curentă a trotuarelor din sect. Botanica, nr. ocds-b3wdp1-MD-1626935460742;
3. Lucrări de reparație curentă a trotuarelor din sect. Centru, nr. ocds-b3wdp1-MD-1626932407940;
4. Lucrări de reparație curentă a trotuarelor din sect. Ciocana, nr. ocds-b3wdp1-MD-1626936518245;
5. Lucrări de reparație curentă a trotuarelor din sect. Buiucani, nr. ocds-b3wdp1-MD-1626938300121.

Alte 5 proceduri de achiziție, care au ca obiect reparația curentă a acceselor și trotuarelor în curțile de bloc, cu valoarea estimată de 5 milioane de lei fiecare, și corespund fiecăruia dintre sectoarele capitalei, au fost inițiate la data de 23 iulie 2021:

1. Lucrări de reparație curentă a acceselor și trotuarelor în curțile de bloc din sect. Buiucani, nr. ocds-b3wdp1-MD-1627017119421;
2. Lucrări de reparație curentă a acceselor și trotuarelor în curțile de bloc din sect. Centru, nr. ocds-b3wdp1-MD-1627017251282;
3. Lucrări de reparație curentă a acceselor și trotuarelor în curțile de bloc din sect. Ciocana, nr. ocds-b3wdp1-MD-1627017365771;
4. Lucrări de reparație curentă a acceselor și trotuarelor în curțile de bloc din sect. Botanica, nr. ocds-b3wdp1-MD-1627016866995;
5. Lucrări de reparație curentă a acceselor și trotuarelor în curțile de bloc din sect. Rîșcani, nr. ocds-b3wdp1-MD-1627017547910.

Alte 5 proceduri de achiziție, care au ca obiect achiziția de lucrări de reparație curentă a curților blocurilor de locuit pentru fiecare din cele 5 sectoare ale mun. Chișinău, au fost lansate încă în luna aprilie 2021, după cum urmează.

1. Lucrări de reparație curentă în curțile blocurilor de locuit din sect. Centru, nr. ocds-b3wdp1-MD-1618474329570;
2. Lucrări de reparație curentă în curțile blocurilor de locuit din sect. Buiucani, nr. ocds-b3wdp1-MD-1618464629683;
3. Lucrări de reparație curentă în curțile blocurilor de locuit din sect. Botanica, nr. ocds-b3wdp1-MD-1618422904131;
4. Lucrări de reparație curentă în curțile blocurilor de locuit din sect. Ciocana, nr. ocds-b3wdp1-MD-1618421910209;
5. Lucrări de reparație curentă în curțile blocurilor de locuit din sect. Râșcani, nr. ocds-b3wdp1-MD-1626251566179.

Toate cele 15 proceduri de achiziție enumerate au fost inițiate fără publicarea în prealabil a planului de achiziții cu ajustările de rigoare pe pagina direcției sau a primăriei mun. Chișinău.

➤ **Lucrări de amenajare ale Preturii sect. Centru**

În unele situații, valoarea estimată a achizițiilor publice care au fost inițiate, depășește suma indicată în planul de achiziții al autorității contractante. Conform [planului de achiziții din 12 februarie 2021](#), cu [ultima actualizare publicată datând din 13 aprilie 2021](#), Pretura Centru a alocat suma de 5 milioane de lei, cu TVA, pentru amenajarea și reabilitarea izvorului „La Tamara” din parcul „Valea Morilor”. Valoare estimată a achiziției inițiată în sistemul MTender este de 6 768 625 lei, fără TVA. Cu TVA, această sumă se ridică la 8 122 350 lei, deci de 1,62 ori mai mare decât valoarea care a fost planificată.

Atestăm o situație similară și în cazul achiziției de lucrări de amenajare a trotuarelor din str. Bernardazzi, inițiată de Pretura Centru. Conform planului de achiziții, pentru amenajarea trotuarelor din strada Bernardazzi a fost alocată suma de 4 300 000 lei, cu TVA. Valoarea estimată a achiziției inițiate în sistemul MTender la data de 10 iulie este de 12 821 508,30 lei, fără TVA. Cu TVA, suma se ridică la 15 385 810 lei, deci de 3,57 ori mai mare decât suma alocată. Modificarea substanțială a quantumului resurselor financiare alocate pentru aceste obiective denotă planificarea deficitară la început de an. Alocarea suplimentară de resurse pentru aceste lucrări de amenajare presupune și faptul că au fost tăiate resursele alocate inițial pentru alte obiective.

➤ **Achiziții inutile**

Unele localități rurale, deși dispun de fonduri foarte reduse, mai obișnuiesc să irosească resursele financiare atât de limitate pentru achiziții inutile. Drept exemplu în acest sens servește primăria comunei Brătuleni din raionul Nisporeni, care cheltuie peste 700 de mii de lei pentru amenajarea terenului adiacent instituției. La 2 august 2021, Primăria comunei Brătuleni a semnat cu SRL NISPROFCON din Nisporeni un contract de achiziție a serviciilor în sumă de 718.857 de lei, inclusiv.

Conform Caietului de sarcini, terenul adiacent Primăriei urmează să fie nivelat cu un buldozer, va fi înconjurat cu un gard din metal, iar accesul va fi printr-o porțiță specială. Pe teritoriul nivelat urmează să fie instalate două foișoare din lemn „pentru recreare”, patru bănci și patru urne pentru gunoi. Pe teritoriu urmează să fie amenajate teritorii pavate cu piatră, iar pentru decorațiuni urmează să fie folosit pietriș roșu și plăci din granit. Este prevăzută și acoperirea pereților Primăriei cu piatră decorativă.

Firma a fost desemnată câștigătoare în urma unei proceduri de cerere de oferte de prețuri cu nr. ocds-b3wdp1-MD-1623062647623, anunțată la începutul lunii iulie a anului curent, la care au participat doi agenți economici, SRL NISPROFCON care a propus 499 206 de lei, și

SRL SCARTEH din Chișinău, oferta căreia a fost de 650.000 lei fără TVA. Oferta câștigătoare având valoarea de 499 206,67 lei, suma contractului cu 20% TVA nu trebuia să depășească 599 048,004 lei. Cu toate acestea, contractul semnat a fost în sumă de 718 857, 60 lei. Prin urmare, **Primăria Brătuleni a majorat neîntemeiat valoarea contractului încheiat cu „Nisprofcon” SRL cu 118 000,40 lei. Aceste circumstanțe ridică suspiciuni rezonabile că achiziția a fost trucată.**

Capitolul 2. Limitarea transparenței achizițiilor publice

➤ Abuz de excepțiile de la Legea 131/2015

Unele autorități contractante recurg la diverse tertipuri pentru a evita transparența achizițiilor publice. Cele mai răspândite modalități de evitare a transparenței sunt încadrarea achizițiilor la excepțiile prevăzute la art. 5 din Legea 131/2015 și divizarea achizițiilor publice până la valorile care nu cad sub incidența Legii 131/2015.

Achizițiile de autobuze cu parcurs de Î.M. „Parcul Urban de Autobuze”

Art. 5 din Legea 131/2015 prevede că aceasta nu se aplică pentru contractele de achiziții publice atribuite de autoritățile contractante care își desfășoară activitatea în sectorul energetic, al apei, al transporturilor și al serviciilor poștale și care se înscriu în cadrul acestor activități, acestea fiind reglementate de alte acte normative de coordonare a procedurilor de atribuire a contractelor în sectorul energetic, al apei, al transporturilor și al serviciilor poștale. Această prevedere este una destul de ambiguă, pentru că nu clarifică limitele aplicabilității sale, respectiv în care circumstanțe este inadmisibilă excepția, și în care nu. Pe de altă parte, nu este foarte clară rezonabilitatea aplicării acestor excepții pentru achizițiile de autovehicule. Ambiguitatea prevederilor privind excepțiile l-au determinat pe primarul general al capitalei să înainteze demersuri pentru a desfășura achiziția planificată a 100 de autobuze în afara sistemului Mtender, prin negocieri directe desfășurate de Î.M. „Parcul Urban de Autobuze”. Până la urmă, achiziția celor 100 de autobuze s-a desfășurat prin procedura de licitație deschisă. Totuși, Consiliul Municipal Chișinău a decis inițierea în paralel a unei achiziții de autobuze cu parcurs prin intermediul Î.M. „Parcul Urban de Autobuze”.

Procedura de achiziții publice cu nr. ocds-b3wdp1-MD-1617283337130 cu valoarea estimată de 50 milioane lei a fost publicată în sistemul MTender la data de 01.04.2021. Parcul urban de autobuze își propunea să procure autobuze de până la **10 ani vechime** și cu un parcurs de până la 500 mii de km. Deși procedura de achiziție publică a fost publicată în Mtender, în sistem au fost depuse doar 3 oferte. Alte oferte au fost depuse de operatori economici din Republica Moldova și străini în afara sistemului MTender. Prin urmare, portalul nu ne oferă acces la informațiile relevante acestei achiziții.

La data de 18.08.2021, Î.M. „Parcul Urban de Autobuze” ne-a pus la dispoziție contractele și actele de predare-primire pentru autobuzele livrate până la data de 17.08.2021. Din actele

recepționate de la Î.M.,„Parcul Urban de Autobuze”, aflăm că în adresa autorității contractante au fost depuse oferte pentru 106 autobuze de la 11 operatori economici din țară și de peste hotare.

Conform proceselor verbale din 3 și 11 iunie 2021, a fost examinată și desemnată câștigătoare oferta depusă de operatorul economic „Andriys Consulting” AB din Suedia, pentru achiziționarea a **4 autobuze Volvo 8700 B12 BLE Diesel City Buses și 14 autobuze MAN A26 Lion City, cu valoarea totală de 561 000 EURO**. În rezultat, a fost încheiat contractul nr. 57 din 11.06.2021. Conform proceselor verbale nr. 1 și 2 ale ședințelor Comisiei de achiziții, a fost examinată și desemnată câștigătoare oferta depusă de operatorul economic „VDL Bus and Coach” BV din Olanda pentru achiziționare a **36 de autobuze VDL Citea XLE-145/310 și 4 autobuze VDL SLE-129/310, cu valoarea totală de 1 762 000 EURO**. În rezultat, a fost încheiat contractul nr. 61 din 18.06.2021.

Din actele puse la dispoziție de Parcul Urban de Autobuze, reiese că operatorii economici urmau să efectueze verificarea tehnică a tuturor autobuzelor și să înlăture neajunsurile depistate înainte de livrare. Astfel, vânzătorul era responsabil pentru înlăturarea oricăror defecțiuni sau defecte ale părților principale ale transmisiei, sistemului pneumatic și electric, repararea sistemului de aer condiționat sau de încălzire, în caz de necesitate, înlocuirea parbrizelor sau geamurilor stricate, anvelopelor uzate, înlocuirea filtrelor, uleiului etc. Din actele de predare-primire, disponibile la acest link și la acest [link](#), observăm că **autobuzele au unele defecțiuni cum ar fi scurgeri sau deteriorări ale caroseriei. Autobuzele au fost livrate fără termen de garanție.**

Un avantaj vizibil pe care a mizat autoritatea contractantă la derularea acestei achiziții a fost prețul, mult mai mic decât în cazul procurării autobuzelor noi. Pe de altă parte, achiziția de autobuze cu parcurs presupune și niște riscuri și costuri suplimentare asumate de autoritatea contractantă pentru reparația și întreținerea autobuzelor. **Dacă unele neajunsuri au fost omise și nu au fost înlăturate, din moment ce autobuzele au ajuns în Moldova cu defecțiuni și fără termen de garanție, autoritatea contractantă nu are pârghii de a solicita înlăturarea defecțiunilor.** Spre deosebire de achizițiile publice care se desfășoară conform procedurilor prevăzute în Legea 131/2015, unde autoritatea contractantă poate reține garanția de bună execuție și încasa penalități, suspenda plata sau sancționa operatorul economic pentru neconformități, aceste pârghii lipsesc în procedura de achiziție a autobuzelor cu parcurs. Respectiv, municipalitatea este nevoită să înlătore defecțiunile constatate pe cheltuială proprie. Lipsa termenului de garanție presupune că toate reparațiile necesare pe parcursul exploatării vor fi, la fel, suportate de municipalitate. Eficiența utilizării banilor publici în acest caz se află sub semnul întrebării.

- **Contracte de achiziții publice reglementate conform procedurii specifice a unei organizații internaționale**

În ceea ce ține de creditele de la instituțiile financiare internaționale, unele autorități contractante interpretează excepțiile de la Legea 131/2015 în sens că aceste achiziții pot fi realizate netransparent și ineficient. Lipsa unor reglementări naționale pentru aceste proceduri de achiziții facilitează comiterea unor fraude de proporții.

Un exemplu de netransparență este proiectul „Eficiența energetică (EE) și reabilitarea termică a clădirilor din Chișinău”, pentru care Primăria mun. Chișinău a contractat 2 credite de la Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD) și respectiv Banca Europeană de Investiții (BEI). În cadrul proiectului menționat, urmează a fi reabilitate termic 6 grădinițe, 14 licee și 3 spitale din mun. Chișinău. Procedurile de achiziții nu se desfășoară în sistemul MTender, ci pe platforma BERD, disponibile pe platformă doar pe perioada de depunere a ofertelor. Ofertele nu sunt publicate, ci doar denumirea operatorului economic câștigător sau care conduce consorțiul desemnat câștigător.

Solicitările de informații cu referire la volumele de lucrări, devizele estimative, sumele alocate pentru fiecare instituție și copiile contractelor încheiate cu antreprenorii, s-au soldat cu răspunsuri evazive din partea Primăriei mun. Chișinău. Primăria ne-a pus la dispoziție volumele de lucrări pentru liceele și grădinițele din proiect în unități de măsură, dar fără sumele preconizate pentru fiecare din aceste elemente. Cu referire la devize estimative și volume de lucrări, primăria a explicat că proiectul/designul se elaborează de către antreprenor în cadrul contractului încheiat. Primăria mun. Chișinău a refuzat să ne pună la dispoziție contractele încheiate cu antreprenorii și proiectele tehnice (design), menționând că aceste acte nu reprezintă informații publice în cadrul achizițiilor din contul BERD conform regulilor Băncii și proiectele/design, afirmând că proiectele tehnice (design) nu reprezintă informații actualizate publică până la finalizarea lucrărilor și predarea lor către beneficiar, aparținând exclusiv antreprenorilor. Dacă am admite această ipoteză, cetățenii interesați nu ar avea posibilitatea de a monitoriza lucrările realizate și a evalua corespunderea acestora parametrilor prevăzuți. Reiese că nici măcar autoritatea contractantă sau instituțiile în care se desfășoară aceste lucrări nu ar avea acces la proiectele tehnice. În cazul în care această afirmație a reprezentanților primăriei este adevărată, ar reieși că antreprenorii dispun de o libertate aproape nelimitată la stabilirea/ajustarea volumelor de lucrări realizate pentru eficientizarea energetică a instituțiilor.

Lipsa de transparență în achizițiile de valoare atât de mare încurajează înțelegerile frauduloase și corupția. Astfel, se poate ajunge la situații în care unii furnizori sunt favorizați, în detrimentul altora, în timp ce cetățenii și societatea civilă nu au posibilitatea de a depista aceste situații. Iar din mesajele părinților elevilor din licee, expuse în mediul online, reiese că există și un risc major ca administrația unor instituții de învățământ să recurgă la strângeri de fonduri pentru unele lucrări pentru care deja s-au alocat bani sau să cheme părinții să efectueze niște lucrări de care este responsabil antreprenorul desemnat câștigător. Lipsa de transparență duce în ultimă instanță la utilizarea ineficientă/irosirea banilor publici pentru lucrări de o calitate inferioară. Nu considerăm că sursa mijloacelor financiare, în cazul dat creditele acordate de BERD, justifică derularea acestor proceduri de achiziție în mod netransparent, iar pe alocuri secretizat. Până la urmă, tot cetățenii sunt responsabili de

restituirea creditelor, dobânzilor de 5%, taxelor de administrare de 1,8% și ratei interbancare stabilite de creditori.

Pe de altă parte, excepțiile de la Legea 131/2015 pentru achizițiile publice realizate conform regulilor organizațiilor internaționale ar putea încuraja administrația unor autorități contractante să contracteze credite, chiar și foarte scumpe, pentru a evita derularea procedurilor prevăzute de Legea 131/2015. Concluzia ar fi că achizițiile realizate din credite de la organizațiile internaționale, în afara sistemului Mtender, prezintă riscuri deosebit de mari fraudă de corupție, circumstanțe ce duc nemijlocit la irosirea banilor publici.

➤ **Regulamente pentru desfășurarea achizițiilor, care contravin Legii 131/2015**

Pe parcursul lunii iulie, Ministerul Educației, Culturii și Cercetării a inițiat două achiziții de manuale școlare pentru învățământul primar, gimnazial și liceal, cu nr. ocds-b3wdp1-MD-1625660178450, cu valoarea estimată de 20 204 000 lei, fără TVA și alta cu nr. ocds-b3wdp1-MD-1626435823949, cu valoarea estimată de 15 532 500 lei, fără TVA

Din documentația de atribuire, reiese că evaluarea calității manualelor școlare urmează a fi realizată de comisii speciale constituite de MECC, în conformitate cu Regulamentul cu privire la evaluarea, selectarea și achiziția manualelor pentru învățământul general, aprobat prin ordinul Ministerului Educației nr. 143/2017, cu modificările ulterioare operate prin ordinul MECC nr. 458/2020.

Conform pct. 16 din acest regulament, în prealabil creării comisiilor de evaluare, MECC constituie și actualizează baza de date a membrilor comisiilor de evaluare și examinare de manuale școlare pentru fiecare disciplină de studii, iar ulterior elaborează și aplică procedura privind selectarea membrilor comisiilor de evaluare pentru sesiunea de examinare a ofertelor de manuale școlare. Pe pagina web a MECC nu apare nicio bază de date a membrilor comisiilor de evaluare, și nici procedura pentru selectarea membrilor comisiilor de evaluare pentru sesiunea de examinare a ofertelor de manuale școlare, prin urmare, există riscul că procedura de selectare a membrilor comisiei să fie viciată.

Și procedura de evaluare a calității este subiectivă și necuantificabilă. Aceasta prevede două componente, conform pct. 21 din Regulament: conținutului proiectului de manual școlar cu prevederile curriculumului (Fișa A) și calitatea metodică-științifică a proiectului de manual școlar (Fișa B). Reieșind din conținutul fișei A, evaluatorii nu oferă punctaj pentru corespunderea manualelor cu prevederile curriculumului, respectiv nu poate fi cuantificată proporția în care un manual sau altul corespunde curriculumului. Teoretic, este suficient ca 3 (după caz, 2) dintre evaluatori să constate discrepanțe minore sau ne semnificative pentru ca un manual să fie eliminat din concurs, chiar dacă aceste discrepanțe ar putea fi ușor remediate. Pe de altă parte, dacă anumite neconformități grave sunt constatate de mai puțin de 3 (după caz, 2) evaluatori, manualul va fi supus evaluării sub aspectul calității metodico-științifice. Astfel, unele oferte de manuale care conțin abateri grave de la

curriculum pot acumula un punctaj mare și ajunge a fi desemnate câștigătoare, după care ofertanților li s-ar putea solicita remedierea abaterilor.

Un alt aspect neclar ține de contestarea rezultatelor evaluării. Deși, teoretic, ofertanții au posibilitatea de a contesta rezultatele procedurii de achiziție la Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor, de facto, tipul de procedură de achiziție selectată de MECC și divizarea necorespunzătoare pe loturi aproape că elimină relevanța ANSC. Contestațiile asupra evaluării componentei de calitate a manualelor se depun conform procedurii stabilite în Regulamentul cu privire la evaluarea, selectarea și achiziția manualelor pentru învățământul general. Examinarea contestațiilor este realizată de o comisie special constituită de MECC, însă această procedură este una defectă, netransparentă, și subiectivă.

Urmând logica Regulamentului, Agenția pentru Soluționarea Contestațiilor se poate implica doar la etapa de evaluare a rezultatelor reieșind din aplicarea criteriului „cel mai bun raport calitate-preț”, fără a se implica în evaluarea calității efectuată de experți. În aceste condiții, competența ANSC este extrem de redusă. Considerăm inadmisibilă limitarea competențelor ANSC, stabilite prin Lege, în baza unui regulament adoptat prin ordin al MECC, deci inferior Legii 131/2015. Respectiv, în caz de discrepanțe, se aplică prevederile Legii, iar nu ale regulamentului. Totodată, Legea 131/2015 nu stabilește excepții pentru achizițiile de manuale, prin urmare, nu există temei pentru a face derogări.

➤ **Limitarea accesului la proiectele de execuție a lucrărilor**

Unele autorități contractante continuă să nu atașeze la documentația de atribuire proiectele de execuție. Este și cazul [achiziției de lucrări de amenajare a teritoriului „Izvorul La Tamara”, cu nr. ocds-b3wdp1-MD-1631545240510](#), inițiată la data de 13 septembrie 2021. La solicitările de clarificare, autoritatea a îndemnat operatorii economici să consulte proiectul, care nu este atașat la documentația de atribuire în sistemul MTender. În documentația de atribuire nu se menționează cum vor putea potențialii ofertanți să facă rost de proiectul de execuție.

Situația e identică și pentru achiziția Preturii Centru de [amenajare a trotuarelor din mun. Chișinău, str. Bernardazzi, nr. ocds-b3wdp1-MD-1625915944996](#), inițiată la data de 10 iulie 2021. Aproape la toate solicitările de clarificate depuse de potențialii ofertanți în sistemul MTender, autoritatea contractantă i-a îndemnat pe aceștia să consulte proiectul, precizând chiar că „nu este posibil de a elabora un deviz-ofertă corect din punct de vedere calitativ și cantitativ fără a consulta proiectul”. Ca și răspuns la solicitarea de a publica proiectul de execuție, Pretura Centru a declarat că nu dispune de proiect în formă electronică, respectiv este necesar ca operatorii economici să se prezinte la sediul Preturii Centru pentru a lua cunoștință de acest proiect.

Considerăm că refuzul de a publica proiectul de execuție încalcă prevederile art. 34 alin. (1) din Legea 131/2015, conform căruia „Autoritatea contractantă oferă acces liber, direct, total și gratuit, prin mijloace electronice, la documentația de atribuire de la data publicării anunțului de participare în conformitate cu art. 29 sau de la data la care a expediat invitația de

participare”. Conform prevederilor art. 47, alin. (9) din aceeași lege, „În cazul în care, din motive tehnice, documentația de atribuire nu poate fi publicată electronic, autoritatea contractantă are obligația de a pune documentația de atribuire la dispoziția operatorului economic cât mai repede posibil, într-o perioadă care nu trebuie să depășească 2 zile de la primirea unei solicitări din partea acestuia”.

➤ **Achiziții fără cantități fixate**

Lipsa planificării celor 15 proceduri de achiziții publice enumerate în secțiunea „Planificare defectuoasă a achizițiilor publice (**Lucrări de reparație la Direcția Generală transport public și căi de comunicație a mun. Chișinău**)”, reiese și din documentația de atribuire. În anunțurile de participare pentru fiecare dintre aceste proceduri este indicată cantitatea – 1 unitate de lucrări, cu referire la caietul de sarcini. Studiind caietul de sarcini, observăm că autoritatea contractantă descrie doar lucrările ce urmează a fi efectuate (săpături mecanice, săpături manuale, transportarea pământului cu autobasculanta, încărcare gunoi, borduri etc.), nefiind clar în câte curți de bloc vor fi reparate căile de acces și trotuarele sau ce suprafață de trotuare va fi reabilitată în fiecare sector, și nici adresele exacte unde vor fi executate lucrările de reparație curentă. Cu referire la cantitățile de lucrări descrise în caietul de sarcini, autoritatea contractantă face referire la datele de proiect, care nu se regăsesc atașate la documentația de atribuire. Nu au fost atașate proiecte de execuție sau devize estimative din care ar reieși volumul lucrărilor, și nici adresele curților de bloc.

Am solicitat autorității contractante să ne pună la dispoziție proiectele de execuție și devizele estimative, însă nu am primit niciun răspuns. Din răspunsurile la cererile de clarificare din sistemul MTender reiese că nici nu ar exista un proiect de execuție sau devizuri estimative.

Un potențial ofertant a întrebat din ce considerente s-a decis contractarea lucrărilor în bază de poziții cu simbol de norme DI18G și utilaje specializate cu unitate de măsură h-ut, iar nu în baza volumului de lucrări necesare execuției. **Autoritatea contractantă a răspuns că astfel a fost „oferita posibilitatea de a facilita executia lucrarilor pe mai multe componente, in functie de metoda de organizare a lucrarilor de catre Antreprenor, in eficientizarea si urgentarea lucrarilor de reparatie”.**

Titlu
Caiet de sarcini

Întrebare primită
28.04.2021 / 18:06

Descriere

În caiet de sarcini sunt incluse poziții cu simbol de norme DI18G și prevăd utilaje specializate cu unitate de măsură h-ut. Din ce considerente s-a decis o astfel de modalitate de contractare a lucrărilor și nu una bazată pe volume de lucrări necesare execuției. Raporturile între ore buldoexcavator și tone de pământ transportat diferă esențial de la o locație la alta, ca de exemplu 110 ore /272 tn și 90 ore/ 89 tn.? Tot odată fiind inclusă și poziția TsH92B pentru toată cantitatea de pământ transportat, nu este cumva o dublare de lucrări? Dacă nu, la ce fel de lucrări vor fi antrenate utilajele? Ele nu se regăsesc în caiet de sarcini? Cum și de cine va fi efectuată evidența orelor lucrate, stabilite sarcinile? Ce acte va fi nevoie să prezinte executorul la achitarea lucrărilor pentru a confirma orele lucrate?

↳ Caiet de sarcini

29.04.2021 / 15:51

S-a decis de a folosi astfel de unitate de masura reiesind din potentiala complexitate a lucrarilor reflectate in caietul de sarcini, oferind posibilitatea de a antrena utilajul de buldoexcavator pe toata perioada executiei lucrarilor.

Aceasta modalitate de contractare a lucrarilor a fost adoptata din considerentele ca buldoexcavatorul este un utilaj multifunctional si nu este limitat doar la un tip de lucrare specifica. Astfel a fost oferita posibilitatea de a facilita executia lucrarilor pe mai multe componente, in functie de metoda de organizare a lucrarilor de catre Antreprenor, in eficientizarea si urgentarea lucrarilor de reparatie. Raporturile intre ore si volum transportat nu sunt direct proportionale, unele incarcari fiind executate manual, unele deseuri fiind descarcate din freza direct in autobasculanta, precum si ipoteza ca un numar de ore a buldoexcavatorului va fi utilizat pentru alte lucrari decat cele destinate pentru incarcarea deseurilor.

Utilajele vor fi antrenate in conformitate cu caietul de sarcini.

Evidenta orelor va fi efectuata de catre antreprenor si contrasemnate de catre reprezentantul beneficiarului sau responsabil tehnic din partea beneficiarului, dupa caz, la procesele verbale fiind anexate rapoarte cu volume, ore si consum de motorina-zi.

La o altă cerere de clarificare, în care se atenționează asupra riscului dublării de lucrări, autoritatea contractantă a răspuns că „volumele de lucrări se vor achita în baza proceselor verbale de lucrări executate de facto”. În acest caz însă, apare riscul că unele lucrări vor fi raportate fictiv ca fiind executate.

Titlu
Caiet de sarcini

Întrebare primită
30.04.2021 / 08:30

Descriere

Interesantă modalitate "de a facilita executia lucrarilor pe mai multe componente, in functie de metoda de organizare a lucrarilor de catre Antreprenor." din bani publici! Conform căruia act normativ sa ajuns la această decizie de facilitare a antreprenorului? Reiterăm sunt dublari de volume sau în caiet de sarcini nu sunt reflectate toate lucrările ce urmează a fi executate!

↳ Caiet de sarcini

30.04.2021 / 16:13

Volumele se vor achita in baza proceselor verable de lucrari executate de facto.

Potențialii ofertanți au mai atenționat asupra faptului că situația din teren nu corespunde cu caietul de sarcini, iar în lipsa planurilor/schițelor, nu este clar volumul de lucrări. De asemenea, din caietul de sarcini, nu este clară nici cantitatea de capace din fontă care ar urma a fi achiziționate.

Titlu
Caiet de sarcini

Întrebare primită
29.04.2021 / 07:41

Descriere
Pozițiile AcE07C includ capace din fonta noi, sau demontate anterior în pozițiile RpAcF01D1? Dacă capace noi, de care tip: B125 sau C250?
Multumesc

↳ Caiet de sarcini

29.04.2021 / 15:51

Capacele vor fi ridicate la cota necesara in functie de situatia in teren. Capace noi vor fi montate in cazul cand sunt deteriorate sau lipsesc. Tipul capacului va fi C250, in caz daca nu se justifica altfel in functie de situatia in teren.

Titlu
Caiet de sarcini

Întrebare primită
30.04.2021 / 08:20

Descriere
În urma examinării șantierului am constata că situația în teren (suprafețe carosabil, trotuar, parcări) nu corespunde cu cele din caietul de sarcini. În realitate unele lipsesc și necesită amenajări noi. Publicați și rog planurile/schitele, conform cărora vor fi executate amenajări noi.

↳ Caiet de sarcini

30.04.2021 / 16:14

Documentația standard pentru licitație a fost elaborată în conformitate cu Legea nr. 131/2015, Legea nr. 163/2010, Legea nr. 721/2010, în limitele scopului obiectului licitat.

Din răspunsurile autorității contractante că e la latitudinea antreprenorului să decidă ce metode de organizare a activității și ce resurse va utiliza pentru executarea lucrărilor, și că volumele de lucrări vor fi plătite în baza proceselor verbale pentru lucrările executate de facto, ne dăm seama că autoritatea contractantă nu a stabilit volumele lucrărilor. Fără volumele de lucrări, nu este clar nici cum a fost calculată valoarea estimată a achizițiilor.

Reiese că valoarea achizițiilor inițiate de Direcția generală transport public și căi de comunicație nu reprezintă valoarea lucrărilor ce vor fi executate, ci limita resurselor financiare disponibile. Astfel se explică și estimarea de exact 5 milioane lei pentru fiecare dintre cele 10 proceduri de achiziție lansate recent. Această abordare încalcă prevederile art. 4 alin, (2) din Legea 131/15, care specifică expres că valoarea estimată a contractului de achiziții publice se determină înainte de inițierea procedurii de atribuire a contractului respectiv. Această valoare trebuie să fie valabilă la momentul transmiterii spre publicare a anunțului de participare sau, în cazul în care procedura de atribuire nu presupune publicarea unui astfel de anunț, la momentul transmiterii invitației de participare.

În acest caz, urma să fie întocmit cel puțin un deviz estimativ al lucrărilor pentru a determina cantitățile și lista de lucrări ce urmează a fi executate. Totodată, acest deviz estimativ trebuia să fie elaborat de către un specialist atestat și verificat de către un verficator de proiecte conform Legii nr. 721 din 02.02.1996 privind calitatea în construcții. De asemenea, CPL 01.01.2012 ”Instrucțiuni privind întocmirea devizelor pentru lucrările de construcții-montaj

prin metoda de resurse” la pct. 3.2.1 specifică: Pentru determinarea valorii de deviz a construcțiilor (proiectate, reparate sau restaurate), (...) se elaborează documentația de deviz, alcătuită din liste cu cantități de lucrări, devize locale, calcule de deviz pentru anumite categorii de cheltuieli, cataloage de prețuri unitare, devize pe obiect, devize generale pentru determinarea valorii construcției reparației, restaurării), centralizatoare de cheltuieli, iar pct. 3.2.3 specifică că: La întocmirea listelor cu cantitățile de lucrări, devizelor locale și calculelor, volumul lucrărilor se determină în baza documentației de proiect (sau în baza descrierii lucrărilor – pentru lucrările de reparație și de restaurare) conform normelor de deviz și regulilor de calcul a volumelor de lucru.

Totodată, autoritatea contractantă a încălcat prevederile pct. 24 din Regulamentul cu privire la achizițiile publice de lucrări aprobat prin Hotărârea de Guvern 638/2020, care stipulează că „Autoritatea contractantă are obligația să elaboreze caietul de sarcini, după caz, documentul descriptiv pentru a asigura operatorilor economici o informare completă, corectă și explicită privind obiectul achiziției”, iar conform pct. 25 din Regulament, „Conținutul caietului de sarcini pentru proiectarea lucrărilor indică sarcina de proiectare, standardele, normativele și alte prescripții tehnice exacte și complete ale obiectului achiziției”,

Conform pct. 27 din același Regulament, „Conținutul caietului de sarcini pentru execuția lucrărilor cuprinde:

- 1) descrierea elementelor tehnice și calitative menționate în planșe și prezentarea informațiilor, precizărilor și prescripțiilor complementare planșelor;
- 2) detalierea notelor ce includ caracteristicile și calitățile materialelor utilizate, testele și probele acestora, descrierea lucrărilor care se execută, calitatea, modul de realizare, testele și probele acestor lucrări, ordinea de execuție și de montaj, precum și aspectul final;
- 3) referirea la documentele care reglementează nivelul de performanță a lucrărilor, precum și cerințele, condițiile tehnice și tehnologice, condițiile de calitate pentru produsele care urmează a fi încorporate în lucrare, testele, inclusiv cele tehnologice.”

Imposibilitatea comparării ofertelor

În condițiile în care nu este clar volumul de lucrări, iar potențialilor ofertanți nu li se oferă documentele de bază pentru a elabora ofertele tehnice, nu este clar cum aplică autoritatea contractantă criteriul „cel mai mic preț” la evaluarea ofertelor. În acest mod, ofertele nu pot fi comparate din cauza modului neuniform de abordare a soluțiilor tehnice și financiare, circumstanțe ce constituie temei de anulare a procedurilor de achiziție în temeiul art. 71 alin. (1) lit. f) din Legea 131/2015.

Riscuri semnificative de corupție

Modul în care Direcția de transport și căi de comunicație desfășoară procedurile de achiziție de lucrări de reparație curentă favorizează practicile de corupție și trucarea achizițiilor publice. Faptul că autoritatea contractantă nu publică și nu pune la dispoziție operatorilor

economici proiecte și devize estimative exclude posibilitatea de monitorizarea a executării volumelor de lucrări preconizate inițial. Mai mult, afirmațiile autorității contractante că antreprenorul determină modalitatea de a executare a lucrărilor, iar plata se face în baza proceselor verbale pentru lucrările executate face această misiune și mai dificilă. În acest mod, există riscul de înțelegeri frauduloase între autoritatea contractantă și operatorul economic pentru diminuarea cantităților executate, dar formalizarea acestora ca fiind reale.

Înțelegeri frauduloase între autoritatea contractantă și operatorul economic desemnat câștigător pot să apară și la etapa de recepție a lucrărilor. Autoritatea contractantă ar putea accepta lucrările chiar dacă acestea vor fi executate cu defecte grave. Fiind lucrări de reparație curentă, care intră în categorii unor lucrări cu un scurt ciclu de viață, performanța contractantului este greu de evaluat, deoarece monitorizarea implementării, din punct de vedere al calității, este foarte dificilă.

➤ **Utilizarea nejustificată a procedurii de negociere prealabilă a unui anunț de participare**

Deși, pe parcursul lunii august, s-a atestat o creștere a numărului cazurilor de persoane infectate cu virusul SARS COV 2019, cu câteva zile înainte de numirea noului Guvern, Ministerul Educației, Culturii și Cercetării a semnat două contracte de pentru achiziția serviciilor de organizare și desfășurare a manifestărilor festive din Piața Marii Adunări Naționale, dedicate sărbătorii de 30 de ani de la proclamarea independenței. Cele două contracte au fost semnate în urma unei proceduri de achiziție publică de negociere fără publicare. Cei doi câștigători sunt Întreprinderea de Stat Moldova Concert, valoarea contractului semnat fiind de 1.380.800 de lei, și SRL Eveniment Rent, care va încasa pentru serviciile prestate 1.460.237 de lei.

Precizăm că achiziția respectivă nu se încadrează în condițiile stabilite la art. 56 din Legea 131/2015 pentru desfășurarea achizițiilor prin negociere fără publicarea unui anunț prealabil, nefiind vorba despre vreo măsură strict necesară, din motive de maximă urgență ca urmare a unor evenimente imprevizibile pentru autoritatea contractantă în cauză, nefiind vorba despre lipsa ofertelor în cadrul altei proceduri de achiziție sau despre lipse de alternative în ceea ce ține de ofertanți. În același timp, organizarea manifestațiilor de asemenea amployare a fost o acțiune iresponsabilă în condiții de pandemie, având în vedere că, la momentul respective, se atestase deja o creștere a numărului de cazuri de infectare cu Covid-19.

Capitolul 3. Denaturarea concurenței

➤ Specificații „cu dedicație”

Un caz de specificații restrictive pe care l-am identificat se referă la documentația de atribuire elaborată de IP Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie „Nicolae Testemițanu” în procedura de licitație deschisă pentru achiziționarea de utilaj stomatologic cu nr. [ocds-b3wdp1-MD-1628061928008](#). În documentația de atribuire, autoritatea contractantă a specificat că intenționează să achiziționeze 13 utilaje stomatologice, cu valoarea estimată totală de 2 977 000 MDL, fără TVA. Parametrii tehnici au fost descriși într-o manieră deosebit de detaliată, autoritatea contractantă descriind cu lux de amănunte aspectul fizic al utilajelor, pe lângă caracteristicile tehnice.

Modul în care a fost elaborată documentația de atribuire a provocat nemulțumirea operatorului economic Medtefarm” SRL, care a contestat documentația de atribuire. Contestatorul a invocat că **„toți parametrii indicați pentru poziția nr.1 fac referință la o anumită marcă și un anumit agent economic. Și anume, descrierea este făcută sub fotoliul de model Diplomat DE20, a cărui importatori direcți sunt GBG-MLD SRL și Intermed SRL, cu caracteristicile:** „cotieră stânga pacient acoperit cu piele”, „ciclu de lucru 1:16”; masa medicului – model DL210, „cu panou comanda doctor-tastatura digitală cu display”; micromotor – model Dentsim DX Blue, „moment de rotire 3.5Ncm”, „greutatea nu mai mare de 81 g”; reflector – model Xenos, „fibra optică confecționată din sticla neagră”; panou de comandă cu funcțiile: „iluminare la instrumente/Blue la micromotor”, „indicare pe display instrument active (Turb, Mot ,SCA, Lamp) și a puterii rot/min setate”, „indicare regim de dezinfecție (CLEAN) și curățire tuburi (FLUSHING); reflector cu lumina LED- „temperatura de culoare de la 3700k până la 4000k”; tetiera – cu articulație 3D, blocul hidraulic – „bol din ceramica”, „clătitor pentru bol din inox” , „suport cu bol are posibilitatea de a se roti în jurul axului de la 0 până la 90 grade-spre pacient și de la pacient”, „umplutor a paharului cu apa din inox” , „ușa de acces din metal”.

Ca răspuns la pretențiile contestatorului, autoritatea contractantă a argumentat că *„specificațiile lotului contestat nu tind să sugereze un anumit model și nu se regăsesc 3 parametrii indicați în contestația depusă, și anume ”...model DL 210...,Dentsim DX Blue,Xenos, ci sunt doar pentru comoditatea de lucru și fiabilitatea aparatelor”.*

ANSC a reținut „argumentele autorității contractante prin care susține că în anunțul de participare nu este indicat „model Diplomat DE20”, „masa medicului – model DL210”, „reflector – model Xenos”, din considerentul că operatorul economic contestator nu a adus probe că specificațiile elaborate de autoritatea contractantă se referă anume la acest model. Respectiv, contestația a fost respinsă.

Chiar dacă ANSC a respins contestația, în lipsă de probe că specificațiile tehnice se referă la modele concrete, comercializate de GBG-MLD SRL și Intermed SRL, observăm că anume

aceste modele au fost propuse de ofertantul GBG-MLD SRL, care a oferit prețul cel mai mic, care e totuși peste valoarea estimată. Menționăm că prețurile mai mari decât valoarea estimată semnalizează posibila lipsă sau denaturare a concurenței. În sistemul MTender, oferta GBG-MLD SRL apare ca fiind în cauză. Cea de-a doua și a treia ofertă au vizibile doar DUAЕ și garanția bancară, celelalte acte fiind indisponibile. Firmele GBG-MDL SRL și Intermed SRL, ambele aparținând familiei lui Tudor Ceaicovschi, au fost vizate anterior în dosare de trucare a achizițiilor publice, în special pentru includerea în caietele de sarcini a parametrilor tehnici care corespundeau echipamentelor comercializate pe teritoriul țării în exclusivitate de companiile GMG-MDL SRL și Intermed SRL, potrivit unor [investigații](#).

Un alt caz de specificații limitative am identificat în cadrul achiziției de medicamente necesare pentru realizarea Programului Național de Combatere a Hepatitelor virale B, C și D pentru anul 2022, nr. [ocds-b3wdp1-MD-1628082997628](#). Autoritatea contractantă a prevăzut în documentația de atribuire forma farmaceutică a medicamentului Peginterferonum alfa - 2a 180 mcg, și anume Forma „Sol. inj. in seringa preumpluta”.

Operatorul economic „Medeferent” SRL a contestat documentația de atribuire în partea ce ține de forma farmaceutică a medicamentului Peginterferonum alfa - 2a 180 mcg. Contestatorul a explicat că nu există nicio justificare pentru alegerea autorității contractante de a stabili forma farmaceutică a preparatului, iar pe parcursul ultimilor ani s-a solicitat permanent oricare dintre formele seringă preumplută sau flacon+seringă. Conform argumentelor contestatorului, în Nomenclatorul Medicamentelor Autorizate se regăsesc doar 3 preparate, unul original și alte 2 preparate generice, printre care unul este preparatul propuse de contestator, iar prin impunerea formei de seringă preumplută, contestatorul este automat exclus de la participarea la procedura în cauză. Autoritatea contractantă a argumentat că forma farmaceutică de seringă preumplută este mai ușor de utilizat pentru pacienții care se tratează la domiciliu, dar a recunoscut că nu există protocoale medicale care ar recomanda anume această formă.

ANSC a admis pretențiile contestatorului, constatând că autoritatea contractantă nu a adus suficiente probe care să demonstreze necesitatea de a procura produsul în formă de seringă preumplută. Totuși, în scopul respectării principiilor achizițiilor publice statuate în Legea nr. 131/2015, art. 7, litera a), c), h) și i), ANSC consideră că se impune autorității contractante să achiziționeze produsul din speță în loturi separate, atât cantitatea estimată pentru utilizarea în condiții de staționar a pacienților în instituțiile medicale, care potrivit afirmațiilor autorității contractante ar putea fi „Peginterferonum alfa – 2a 180 meg” „soluție+seringă”, precum și achiziționarea unei cantități estimate a preparatului „Peginterferonum alfa – 2a 180 meg” în forma „soluție injectabilă în seringa preumplută”, care ar putea fi utilizat în condiție de domiciliu, reieșind din faptul că în cadrul ședinței de examinare a contestației, reprezentantul delegat al autorității contractante a confirmat că nu ar exista careva protocoale medicale ce prescriu obligativitatea folosirii preparatului dat în exclusivitate ca „soluție injectabilă în seringă preumplută”.

După emiterea deciziei ANSC din 13.09.2021, autoritatea contractantă a încărcat în sistemul MTender un alt fișier al documentației de atribuire din 15.09.2021, din care a fost exclusă complet poziția „Peginterferonum alfa – 2a 180 meg”. Autoritatea contractantă a lăsat doar poziția „Peginterferonum alfa – 2a 135 meg” în forma farmaceutică de seringă preumplută, care nu a fost contestată. Pentru acest lot nu au fost depuse oferte.

➤ **Acceptarea ofertelor neconforme**

Un caz în care autoritatea contractantă a atribuit un contract de achiziții unui operator economic care a depus o ofertă neconformă este achiziția celor 100 de autobuze M3 de către Primăria mun. Chișinău, nr. procedurii ocds-b3wdp1-MD-1614258987702.

La etapa inițială, autoritatea contractantă a desemnat câștigătoare oferta depusă de operatorul economic OAO „MAZ”. Decizia de atribuire a fost contestată de ofertantul „Anadolu Isuzu Otomotiv Sanayi vs Ticaret Anonim Sirketi”. Prin Decizia sa cu nr. 03D-340-21 din 03.06.2021, ANSC a constatat că din documentele tehnice atașate reiese că MAZ nu a întrunit condiția din documentația de atribuire că autobuzele trebuie să aibă capacitatea minimă de 100 de persoane. De fapt, însăși cerința privind capacitatea minimă de 100 de pasageri este formulată destul de neclar în documentația de atribuire. Deși se cere ca autobuzele să fie dotate cu trapă pentru persoanele cu mobilitate redusă, din documentația de atribuire, nu este clar dacă în calculul celor 100 de pasageri trebuie să se regăsească și un pasager cu mobilitate redusă, în scaun cu roțile. În cadrul ședinței din 19.05.2021 de examinare a contestației Isuzu asupra primei decizii de atribuire, reprezentanții Primăriei mun. Chișinău au afirmat că în calculul de 100 de pasageri trebuie să fie inclus și un pasager în scaun cu roțile. Decizia de atribuire a fost anulată. ANSC a constatat că din documentația tehnică prezentată de OAO „MAZ” nu reiese că autobuzele din ofertă ar avea capacitatea de minim 100 de pasageri, dintre care o persoană în scaun cu roțile.

După anularea deciziei de atribuire a contractului de achiziție OAO „MAZ”, primăria mun. Chișinău a atribuit contractul de achiziții „Anadolu Isuzu Otomotiv Sanayi vs Ticaret Anonim Sirketi”. Cu toate acestea, analizând oferta Isuzu prin prisma temeiurilor pentru care a fost recunoscută neconformă oferta MAZ, se constată că nici aceasta nu era conformă. Certificatul de conformitate prezentat de Isuzu nu reprezintă un certificat de conformitate veritabil, emis de o autoritate competentă, ci este doar un act eliberat de un angajat al Isuzu, pe care este aplicată și inscripția „sample”, adică „mostră”. În plus, nici autobuzele Isuzu nu pot transporta 100 de pasageri, fără a depăși limita admisibilă de greutate pe drumurile naționale - argument folosit de reprezentanții Isuzu pentru a demonstra neconformitatea ofertei MAZ.

Operatorul economic MAZ, care fusese desemnat câștigător inițial, a depus o contestație. Aceasta a fost respinsă de ANSC, fără a examina motivele aduse. ANSC a apreciat că oferta MAZ a fost deja constatată ca neconformă și nu mai are oricum șansa de a câștiga contractul de achiziții. Respectiv, examinarea pretențiilor din contestație nu ar mai avea rost. Prin

această decizie, ANSC a oferit undă verde Primăriei mun. Chișinău să încheie contractul de achiziție a celor 100 de autobuze cu Isuzu.

➤ **Utilizarea abuzivă a acordurilor-cadru în scopul denaturării concurenței**

În secțiunea ce se referă la planificarea defectuoasă a achizițiilor publice am menționat despre procedurile de acord-cadru inițiate la DGLCA, în valoare de peste 200 milioane de lei. Pe lângă problemele pe care le ridică aceste proceduri de achiziție sub aspectul planificării, acestea prezintă numeroase riscuri și sub aspectul denaturării concurenței. Deși acordul-cadru, ca modalitate specială de atribuire a contractelor de achiziții publice, este o procedură adecvată anumitor tipuri de bunuri, lucrări sau servicii, cum ar fi cele cu caracter repetitiv, Regulamentul adoptat prin Hotărârea de Guvern 694/2020 prevede expres că **autoritatea contractantă nu are dreptul să utilizeze în mod abuziv sau impropriu acordurile-cadru, astfel încât să împiedice, să restrângă sau să denatureze concurența.**

În rezultatul evaluării ofertelor, DGLCA ar urma să selecteze unul sau mai mulți operatori economici cu care se vor încheia contracte subsecvente pe parcursul unei perioade de 3 ani. Prin urmare, persistă riscul că ar putea fi selectați anumiți operatori economici favoriți, care vor obține astfel exclusivitate pentru realizarea tipului respectiv de lucrări pentru o perioadă de 3 ani.

Logica aplicării procedurilor de acord-cadru ar fi utilizarea eficientă a resurselor financiare, umane și de timp pentru achizițiile de bunuri, servicii și lucrări care sunt repetitive, cum ar fi procurarea pieselor pentru autovehicule, reparația rețelelor etc., atunci când nu ar fi fezabil să se inițieze proceduri de achiziții publice noi pentru fiecare caz de defecțiune. Un alt caz justificat ar reieși din natura specifică a achiziției, referitoare la caracteristicile tehnice și de performanță care evoluează rapid pe piață. Nu se poate afirma nici că aplicarea procedurilor acordului-cadru care au fost inițiate de DGLCA va reduce considerabil resursele umane și de timp implicate. Reieșind din prevederile Legii 131/2015, dar și Regulamentului cu privire la acordul-cadru ca modalitate specială de atribuire a contractelor de achiziții publice, aprobat prin HG 694/2020, acordul-cadru poate fi semnat cu unul sau mai mulți operatori economici care corespund condițiilor de eligibilitate. În cazul în care acordul-cadru se semnează doar cu un operator economic, acordurile subsecvente vor fi încheiate doar cu acesta, însă autoritatea contractantă va trebui să elaboreze planuri/devize cu cantitatea de lucrări din fiecare contract subsecvent și valoarea estimată a achizițiilor, iar operatorul economic va trebui să pregătească devize de cheltuieli, care vor sta la baza contractelor subsecvente.

În cazul în care autoritatea contractantă va semna contracte de achiziții cu mai mult de un operator economic, autoritatea contractantă va fi nevoită oricum să reia competiția după semnarea acordurilor-cadru conform art. 61 din Legea 131/2015, pentru că documentația de atribuire nu prevede toate circumstanțele care sunt necesare încheierii contractelor subsecvente. Procedurile de acord-cadru inițiate de DGLCA nu conțin listele obiectivelor ce urmează a fi amenajate, numărul acestora, cantitățile aproximative minime/maxime de lucrări, și nici măcar valoarea estimată celui mai mare contract subsecvent, deși criteriile de

eligibilitate ar fi trebuit să fie stabilite reieșind din valoarea estimată a celui mai mare contract subsecvent.

Reieșind din aceste considerente, acordurile-cadru pe care intenționează să le încheie DGLCA, în special cele ce țin de amenajarea complexelor de joacă, fitness, sau terenurilor de mini fotbal și baschet, nu răspund nici criteriilor de eficiență și eficacitate, deoarece autoritatea contractantă va trebui să pregătească oricum setul de acte pentru contractele subsecvente, pentru ca operatorii economici semnatori ai acordului-cadru să pregătească ofertele. Ulterior, autoritatea contractantă va evalua ofertele depuse de operatorii economici semnatori ai ofertelor, ceea ce implică oricum resurse umane și de timp.

Capitolul 4. Analiza deciziilor ANSC

➤ Neexecutarea Deciziilor ANSC

O problemă aparte este neexecutarea Deciziilor ANSC de către autoritățile contractante. Cu părere de rău, amploarea acestei probleme nu poate fi evaluată, or nu există o instituție împuternicită să urmărească executarea acestor decizii. Deși ANSC indică în dispozitivul deciziilor sale obligația autorității contractante de a informa Agenția despre măsurile întreprinse, pe site-ul ANSC se indică doar “Raportat”, în cazul în care se recepționează un răspuns din partea autorității contractante, indiferent dacă aceasta s-a conformat sau nu.

Astfel, spre exemplu în dosarul “KVM Cons” SRL vs Pretura Sectorului Centru, în prima sa decizie, ANSC a admis contestația și a dispus ca autoritatea contractantă să constate neconformitatea ofertei „Credo Industry” SRL (vezi Decizia ANSC Nr. 03D-640-21 din 09.09.2021). Totuși, Pretura Sectorului Centru nu a respectat decizia ANSC și a desemnat din nou câștigătoare oferta „Credo Industry” SRL. Acest fapt îl cunoaștem din cauza depunerii unei contestații repetate de către “KVM Cons” SRL (vezi Decizia ANSC Nr. 03D-676-21 din 23.09.2021). Deși vedem că prima decizia a ANSC nu a fost respectată de către Pretura Sectorului Centru, pe site-ul ANSC la compartimentul respectiv se indică doar cuvântul “Raportat”:

Data decizie	Contestatar	Autoritatea Contractantă	Obiectul Contestatiei	Decizia	Decizii Raportat/Neraportat
<input type="checkbox"/> 23/09/2021	KVM CONS SRL/KVM CONS SRL	Pretura Centru	Rezultatele procedurii	Descarcă	
<input type="checkbox"/> 09/09/2021	KVM CONS SRL	Pretura Centru	Rezultatele procedurii	Descarcă	Raportat

În cazul în care ANSC nu primește niciun răspuns, pe site este indicat: “Lipsă de informație”. Totuși, faptul indicării sau neindicării acestor informații pe site-ul ANSC nu este un mecanism suficient pentru executarea deciziilor ANSC. Prin urmare, doar operatorii economici interesați sunt cei care urmăresc *de facto* respectarea deciziilor Agenției, iar lipsa unui interes din partea lor poate duce la nerespectarea deciziilor de către autoritățile contractante. Atunci când autoritatea contractantă încalcă o decizie ANSC, operatorii economici interesați pot depune o contestație nouă și solicita obligarea autorității contractante să respecte decizia ANSC. În asemenea cazuri, ANSC acceptă contestațiile și anulează din nou deciziile de atribuire adoptate cu încălcări, după cum a dispus și în cazul menționat mai sus:

“În context, Agenția apreciază că decizia grupului de lucru privind atribuirea în mod repetat a contractului de achiziții publice operatorului economic „Credo Industry” SRL, contravine dispozițiilor legale enunțate, fiind, în același timp, emisă contrar Deciziei ANSC nr. 03D-640-21 din 09.09.2021, care, odată ce nu a fost suspendată sau anulată de către instanța judecătorească competentă, este executorie pentru părți, din care considerente, pretențiile contestatorului urmează a fi admise. Or, potrivit art. 86 alin. (11) din Legea nr. 131/2015, „Decizia Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor este obligatorie pentru părți. Contractul de achiziții publice încheiat cu nerespectarea deciziei Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor este lovit de nulitate absolută””

În concluzie, reiterăm necesitatea instituirii unui mecanism de monitorizare a cazurilor de ne-executare a deciziilor Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor de către autoritățile contractante.

➤ **Uniformitatea deciziilor ANSC**

În ceea ce privește caracterul uniform al deciziilor ANSC, ne-au atras atenția deciziile completelor ANSC și interpretarea privind prezența sau lipsa interesului contestatorului. În acest sens, am observat că:

ANSC răspunde afirmativ în următoarele decizii

În dosarul “Primaterax-Nord” SRL vs Primăria s. Bârnova, în Decizia Nr. 03D-128-21 Data: 04.03.2021, ANSC indică:

“La fel, Agenția va respinge și argumentele autorității contractante cu privire la lipsa de interes a contestatorului în promovarea prezentei contestații, în măsura în care „Primaterax-Nord” SRL a participat cu ofertă în cadrul prezentei proceduri de atribuire, deci nu poate fi negat/infirmit faptul că acesta „are sau a avut un interes în obținerea prezentului contract de achiziție publică” în sensul prevederilor art. 82 alin. (1) din Legea nr. 131/2015, totodată din conținutul contestației rezultă că acesta invocă un tratament inegal față de ofertanți, având în vedere că oferta sa nu a fost acceptată deoarece nu întrunește cerințele de

calificare, dar „*au fost scăpate din vedere mai multe încălcări comise de către consorțiul desemnat câștigător – „Izodromgaz” SRL*”, Agenției rămânând să aprecieze doar temeinicia celor invocate. Mai mult decât atât, reprezentantul contestatorului a susținut în cadrul ședinței deschise pentru examinarea contestației că „*într-o posibilă admitere a pretențiilor sale, respectiv anulării procedurii de atribuire în cauză, intenționează să participe la o eventuală procedură repetată, asociindu-se cu un alt operator economic care ar corespunde cerințelor de eligibilitate și calificare necesare.*”

În dosarul "Capital" SRL vs Primăria Găuzeni, ANSC a examinat pe fond contestația "Capital" SRL și chiar a admis-o prin Decizia Nr. 03D-96-21 din 23.02.2021, deși anterior, prin Decizia cu Nr. 03D-975-20 din 24.12.2020, a constatat neconformitatea ofertei "Capital" SRL la aceeași procedură de achiziție. Deși problema admisibilității nu a fost abordată în decizie, ANSC a admis spre examinarea pe fond o contestație depusă de un ofertant a cărui ofertă a fost respinsă de către autoritatea contractantă ca rezultat a deciziei ANSC.

ANSC răspunde negativ în următoarele decizii:

În dosarul ООО „Минский Автомобильный Завод” – управляющая компания холдинга „БЕЛИАВТОМАЗ” vs Primăria mun. Chișinău, prin Decizia Nr. 03D-416-21 din 24.06.2021, ANSC statuează:

“Astfel, la data examinării contestațiilor depuse de către ambii contestatori, indicați în preambulul prezentei decizii, ofertele acestora au fost respinse ca inacceptabile și neconforme, iar caracterul neconform al ofertelor date, a fost constatat prin actele autorității contractante aferente procedurii de achiziție publică din litigiu, inclusiv prin deciziile Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor nr. 03D-340-21 din 03.06.2021 și nr. 03D-334-21 din 02.06.2021.

Or, în cazul din speță, motivele invocate de către contestatori nu le asigură șansa reală de a le fi atribuit contractul de achiziții publice, motiv pentru care nu le servește niciunui interes personal, direct și actual aplicarea măsurilor de remediere pentru acțiunile autorității contractante din cadrul procedurii de achiziție publică nr. MD- 1614258987702 din 02.04.2021, în condițiile în care ultimii chiar dacă au urmărit un interes în obținerea prezentului contract de achiziții publice, prin depunerea unor oferte aceștia au pierdut interesul în obținerea contractului urmare a constatării caracterului neconform al ofertelor acestora ca rezultat al deciziilor Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor menționate. În acest sens, este de menționat că ofertele acestora nu mai pot căpăta un statut de oferte acceptabile și, respectiv, contestatorii să aibă șansa reală de a le fi atribuit contractul de achiziții publice ca urmare a desfășurării procedurii din litigiu, iar în rezultat se constată și lipsa dreptului vătămat al acestora în urma cărui fapt au suportat sau pot suporta prejudicii.”

În dosarul “TILUANA” SRL vs Centrul de plasament temporar pentru copii cu dizabilități mun. Hâncești, prin Decizia Nr. 03D-410-21 din 24.06.2021, ANSC constată:

“Astfel, în ceea ce privește criticile sale formulate în raport cu oferta declarată câștigătoare, este de menționat că chiar dacă aceste critici s-ar dovedi a fi întemeiate, atribuirea finală a contractului nu ar fi în beneficiul contestatorului, rezultatul final fiind doar schimbarea ofertantului desemnat câștigător, în măsura în care există un al patrulea participant, iar „TILUANA” SRL nu a formulat nici o pretenție cu privire la această ofertă, în scopul urmăririi unei eventuale anulări ai acestei proceduri de achiziție publică. În acest sens, se atestă că operatorul economic contestator nu ar obține niciun folos practic, or acesta ar fi în situația să mai formuleze o contestație, care ar putea fi lipsită de orice utilitate, iar prin aplicarea unui astfel de exercițiu din partea contestatorului ar avea drept consecință doar tergiversarea prezentei proceduri de achiziție publică. [...]

Mai mult ca atât, anularea procedurii de achiziție publică și participarea contestatorului la o nouă procedură cu șanse de a i se atribui contractul nu poate constitui un motiv real de a dovedi interesul în promovarea acestei contestații motivat de faptul că modul de elaborare al ofertei, cade în sarcina ofertanților, în speță contestatorul alegând prin propria manifestare de voință să depună o ofertă, care nu corespunde tuturor specificațiilor tehnice solicitate de către autoritatea contractantă, or acesta a acceptat toate cerințele stabilite în documentația de atribuire prin necontestarea în termenul legal.”

Aceste inconsecvențe în interpretarea art. 82 din Legea nr. 131/2015 de către ANSC generează incertitudine pentru operatorii economici, nefiind totuși absolut clar dacă un ofertant (a cărui ofertă este respinsă) poate sau nu să depună o contestație cu privire la evaluarea celorlalte oferte. Reprezentanții ANSC au declarat că s-au condus de prevederile legii, dar și de practica Curții Europene de Justiție și Consiliului Național pentru Soluționarea Contestațiilor din România, precum și de expertiza împărtășită de experții internaționali din cadrul Sigma și Comisiei Europene la seminarele la care au participat consilierii ANSC, din care reiese că orice operator economic trebuie să demonstreze că are un interes în obținerea unui contract de achiziție, iar constatarea neconfomității ofertei unui operator economic atrage pierderea interesului de a obține un contract de achiziții publice.

Concluzii și recomandări

Dezvoltarea instrumentelor digitale pentru realizarea procedurilor de achiziții publice sunt extrem de importante pentru asigurarea transparenței și pentru a oferi posibilitatea societății civile și cetățenilor să monitorizeze modul în care sunt utilizați banii publici. Presiunea societății care poate vedea cum se cheltuie banii publici determină un comportament mai responsabil din partea autorităților și reduce incidența cazurilor de fraudă/trucare a achizițiilor publice. Cu toate acestea, efectul scontat este limitat atâta timp cât legislația nu prevede mecanisme funcționale pentru sancționarea abaterilor de la prevederile legale. Prevederi legale permissive, în combinație cu lipsa unor mecanisme legale de asigurare a

respectării mecanismelor de transparență, datorate unor lacune legislative favorizează urmărirea unor interese, altele decât cele publice, în procedurile de achiziții publice.

În consecință, subliniem următoarele **concluzii**:

1. Planificarea defectuoasă a procedurilor de achiziții publice, ceea ce determină eficiența scăzută a achizițiilor și irosirea banilor publici;
2. Concurența în cadrul procedurilor de achiziții publice este limitată prin aplicarea unor proceduri improprii sau ajustarea specificațiilor tehnice;
3. Admiterea desfășurării unor tipuri specifice de achiziții publice fără respectarea principiului transparenței;
4. Atribuirea contractelor de achiziții publice operatorilor economici ce au depus oferte neconforme;
5. Lipsesc mecanisme de executare a deciziilor ANSC, ceea ce determină ignorarea acestora de către unele autorități contractante;
6. Controlul eficient și sancționarea încălcărilor în domeniul achizițiilor lipsește;
7. Societatea civilă dispune, în continuare, de pârghii insuficiente de influențare și stopare a procedurilor ilegale.

Recomandări:

Reieșind din cele expuse în raport, autorii propun, la această etapă, următoarele recomandări:

De ordin legislativ sau normativ:

- Reglementarea desfășurării procedurilor de valoare mică în cadrul sistemului de achiziții transparent;
- Modificarea Legii 131, în speță Articolul 82 alin (1), astfel încât cercul persoanelor interesate, care pot să depună contestație la ANSC să fie lărgit pentru a include și reprezentanții societății civile; Această modificare este imperativă, în contextul în care AAP nu mai are niciun control asupra publicării și desfășurării achizițiilor;
- Includerea prevederilor legale clare cu privire la admisibilitatea sau inadmisibilitatea inițierii procedurilor de achiziție repetate pe perioada examinării unei proceduri de achiziții cu același obiect la ANSC;
- Completarea prevederilor art. 25 din Legea 131/2015 cu sintagma „precum și continuarea implementării, inclusiv prelungirea termenelor și majorarea valorii contractelor de achiziții publice încheiate între operatorul economic inclus în lista de interdicție și o autoritate contractantă”, după sintagma „participarea operatorilor economici la procedurile de achiziție publică”;
- Modificarea din art. 86, alin. (12) din Legea 131/2015 după cum urmează “Decizia Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor privind soluționarea contestației poate fi atacată în instanța judecătorească competentă, fără respectarea procedurii prealabile”
- Actualizarea și completarea Regulamentului cu privire la achizițiile de valoare mică, prin aplicarea prevederilor art. 25 din Legea 131/2015 și HG nr. 1418 din 28.12.2016

pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici asupra procedurilor de achiziție de valoare mică;

- Completarea cap. III din Codul Contravențional al RM (Autoritățile competente să soluționeze cauzele contravenționale) prin includerea reglementărilor referitor la autoritatea competentă să constate și să sancționeze contravențiile prevăzute la art. 327/1 Cod Contravențional (Încălcarea regulilor de inițiere și desfășurare a procedurilor de achiziții publice).

De ordin funcțional:

- Autoritățile contractante să asigure publicarea tuturor planurilor de achiziții publice, anunțuri de intenție și anunțuri de participare pe paginile web;
- Autoritățile contractante să asigure desfășurarea procedurilor de achiziții publice, inclusiv celor de valoare mică, în sistemul MTender;
- Autoritățile contractante să manifeste responsabilitate maximă privind desfășurarea calitativă a procedurilor de achiziție precum și privind implementarea deciziilor ANSC.
- Guvernul, împreună cu partenerii de dezvoltare să asigure dezvoltarea noului sistem de achiziții electronice în baza standardelor OCDS, cu asigurarea transparenței maxime și mecanismelor eficiente de monitorizare a achizițiilor publice;
- CNA, Curtea de Conturi, Consiliul Concurenței, Inspekția Financiară, precum și alte autorități abilitate prin lege, să inițieze, din oficiu, investigarea cazurilor ce sunt semnalate de către societatea civilă, atunci când încălcarea legislației este evidentă;