

## ATELIERUL V

# ROLUL E-GUVERNĂRII ÎN DEZVOLTAREA DURABILĂ

CZU 35.073.53

## ASIGURAREA TRANSPARENȚEI DECIZIONALE PRIN IMPLEMENTAREA SISTEMULUI ELECTRONIC DE ACHIZIȚII M-TENDER ÎN REPUBLICA MOLDOVA

### ENSURING DECISIONAL TRANSPARENCY THROUGH THE IMPLEMENTATION OF THE ELECTRONIC PROCUREMENT SYSTEM M-TENDER IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

**Ion CIOBANU,**  
doctor, conferențiar universitar,  
Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți

**Ana JOSAN-ȚĂRANU,**  
specialist în achiziții publice,  
Agenția de Dezvoltare Regională Nord

#### SUMMARY

*The current trend across the world is to develop electronic platforms to ensure the publicity of procurement opportunities and greater transparency in decision-making.*

*The Republic of Moldova is also at an important stage of implementing technologies in the public procurement system. With the help of modern technologies, the procurement process will run electronically on-line. Electronic procurement simplifies the entire procurement process, making procedures more efficient, more transparent and accessible to the whole of society. The creation of an efficient and credible public procurement system is one of the fundamental elements of the socio-economic development process of the Republic of Moldova.*

**Keywords:** *public procurements, electronic platforms, civil servants, electronic procurement, public transparency.*

Tendința actuală peste tot în lume este de a dezvolta platforme electronice pentru a asigura publicitatea oportunităților de achiziții și sporirea transparenței în procesul decizional.

Republica Moldova se află, de asemenea, la o etapă importantă de implementare a tehnologiilor în sistemul achizițiilor publice. Cu ajutorul tehnologiilor moderne, procesul de achiziții publice se va derula electronic, în regim on-line.

Achizițiile electronice simplifică întregul proces al achizițiilor publice, făcând procedurile mai eficiente, mai transparente și accesibile pentru întreaga societate.

Crearea unui sistem eficient și credibil de achiziții publice reprezintă unul dintre elementele fundamentale ale procesului de dezvoltare socioeconomică a Republicii Moldova.

În scopul implementării titlului V, capitolul 8 din Acordul de Asociere dintre Republica Moldo-

va, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte, semnat la 27 iunie 2014 la Bruxelles, Belgia, precum și în vederea realizării măsurilor pentru punerea în aplicare a Acordului privind achizițiile publice, întocmit la Marrakech la 15 aprilie 1994 și Acordului privind achizițiile publice, modificat prin Protocolul de modificare a acestuia, întocmit la Geneva la 30 martie 2012, Guvernul a aprobat Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020 care urmărește obiectivele:

- asigurarea unui proces de achiziții deschis, transparent și conform;
- realizarea îmbunătățirilor continue în toate categoriile de cheltuieli prin intermediul unor procese de achiziții transparente și echitabile;
- promovarea egalității de șanse pentru toate întreprinderile;
- lucrul în parteneriat cu sectorul privat și cu alte organizații pentru a obține valoare pentru bani (raportul calitate-preț), prestarea serviciilor calitative și eficiente. [1]

Scopurile strategiei se referă la creșterea transparenței pe toată durata ciclului de achiziție, asigurarea condițiilor de concurență loială pentru ofertanți și reducerea fraudelor și corupției din sistem. Dintre toate, transparența este, de fapt, instrumentul care, aplicat corespunzător, creează spațiu pentru concurență sănătoasă, dar și poate contribui semnificativ la reducerea corupției. Or, datele deschise în achiziții publice permit oricărei persoane să urmărească întregul proces de achiziție, de la planificare până la implementarea contractului și modificărilor care survin. Actualmente, peste tot în lume, există tendința de a dezvolta platforme de date deschise, cu instrumente moderne de căutare și analiză, într-o manieră accesibilă oricărui cetățean. [2, p. 9]

De altfel, la data de 30.11.2016, a fost semnat un Memorandum între Ministerul Finanțelor, Agenția Achiziții Publice, Centrul de Governare Electronică, mai multe asociații de business, ONG-uri, dar și companii din sectorul IT, care vor oferi platforme de tranzacționare pentru achizițiile publice în format electronic. Proiectul reprezintă un parteneriat unic care are scopul să dezvolte e-achizițiile în Republica Moldova. [3]

Ca urmare, în baza unui acord intern al Ministerului Finanțelor, autoritățile administrative din subordine și însuși Ministerul, din 01.01.2017, la realizarea achizițiilor publice de valoare mică, utilizează în regim pilot, noul sistem de achiziții publice – M-Tender. Conform scrisorii nr.12/AP-09/101 din 02.05.2017 a Ministerului Finanțelor adresată ministerelor și altor autorități administrative centrale și locale, se face referire la avantajele și beneficiile acestui sistem îndemnând, de altfel, și alte autorități contractante să utilizeze noul instrument care asigură transparența în procesul decizional și buna gestionare a banilor publici.

În același context, putem menționa că la începutul anului 2018, în sistemul M-Tender sunt înregistrate în calitate de autorități contractante 253 de instituții care de la lansarea proiectului au anunțat 1574 de proceduri de achiziții publice, la care au participat 806 operatori economici, în rezultatul acestor achiziții fiind economisite resurse financiare în cuantum de 3 138 122 lei. [4]

Aplicând sistemul de achiziții publice electronice, autoritățile contractante aspiră pentru o mai bună guvernare nu doar prin creșterea competitivității, ci, de asemenea, pentru sporirea transparenței și combaterea nivelului corecțional.

Tranziția la comunicarea electronică pe deplin în cadrul achizițiilor publice va conduce la reducerea poverii administrative pentru afaceri și realizarea economiilor substanțiale de fonduri, timp și capacitate administrativă. Introducerea achizițiilor publice electronice constituie o componentă esențială a reformei achizițiilor publice. De fapt, potrivit Notei informative la proiectul Hotărârii Guvernului Republicii Moldova „Cu privire la aprobarea Conceptului tehnic al Sistemului Informațional Automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice ” (Mtender)”, achizițiile publice electronice au ca efect următoarele efecte pozitive:

- micșorează cheltuielile guvernamentale între 5% și 30%;
- sporesc acoperirea oportunităților de achiziții publice, ceea ce duce la creșterea numărului de oferte;
- economisesc resurse esențiale pentru tipărire, economiile estimate fiind cuprinse între 150 și 1200 lei per procedură de achiziție;
- micșorează timpul procesului de achiziții de la 20 până la 40 la sută.

Actualul sistem de achiziții publice electronice SIA „RSAP” este tehnologic depășit și nu conține funcționalități care să asigure desfășurarea în formă electronică a întregului proces de achiziții și, în același timp, diferă conceptual de noul sistem „MTender”.

SIA „RSAP”, după 5 ani de la lansare în regim pilot, este utilizat de circa 7% din totalul autorităților contractante înregistrate, fiind aplicat doar pentru unele proceduri de achiziții publice și nu include funcționalități pentru desfășurarea întregului proces de achiziții. [5]

Sistemul actual este integrat doar cu două servicii de guvernare electronică (MPass și MCloud). Această arhitectură a SIA „RSAP” nu a fost dezvoltată conform standardelor de date existente la nivel național sau internațional. În consecință, sistemul actual nu acceptă integrarea Standardului privind datele deschise. Prin urmare, se constată necesitatea de a dezvolta un nou sistem dacă se dorește includerea Standardului privind datele deschise (OCDS) sau a oricărui alt standard.

Printre avantajele și beneficiile Sistemului „MTender” pot fi evidențiate:

- economisirea resurselor financiare, datorită obținerii unor prețuri mai competitive și faptului ca nu sunt implicate costuri suplimentare legate de procedurile desfășurate pe hârtie, precum și sunt reduse costurile de tranzacționare;
- concurență sporită – mai multe oferte oferă posibilitatea de a obține bunul/serviciul de o calitate înaltă la un preț avantajos;
- întreg procesul de comunicare se desfășoară online, orice întrebare și răspuns corespunzător sunt vizualizate pe portalul unic și pe toate platformele în regim de timp real, astfel nu este necesar de a-i informa suplimentar pe ceilalți participanți la procedură (toți vad totul);
- transparență sporită – un argument forte în favoarea autorităților contractante care își desfășoară activitatea transparent și onest;
- desfășurarea întregii proceduri de achiziții publice în format electronic, inclusiv managementul contractului, simplifică procesul de evidență a procedurilor, precum și modul de realizare a acestora. [6]

De fapt, care este avantajul implementării sistemului M-Tender. În primul rând, să excludă hârtia din procesul de achiziție publică, în special când ne referim la depunerea ofertelor.

Implementarea acestui sistem va duce la diminuarea costurilor administrative din contul reducerii volumului hârtiei și al tehnicii de birotică utilizate în procesul de circulație a documentelor de achiziție publică.

Totodată, acest lucru va permite transmiterea ofertelor în format electronic tuturor autorităților contractante din țară. Este important de menționat că implementarea sistemului electronic de achiziții publice va asigura un grad sporit de securitate și confidențialitate a documentelor prezentate de către operatorii economici la procedurile de achiziție publică, indiferent de tipul procedurii și de suma estimativă a contractului.

La fel, putem menționa și faptul că din moment ce sistemul electronic M-Tender va fi dezvoltat și adaptat la cerințele maxime de funcționare, acesta va avea un impact pozitiv și asupra mediului concurențial, deoarece în țara noastră se observă o tendință de participare la procedurile de achiziție doar a operatorilor economici naționali și, deopotrivă, internaționali. Acest sistem oferă posibilitatea ca contractanții externi să concureze pe piața autohtonă în condiții similare.

Procesul electronic de achiziție este unul mai simplificat comparativ cu cel pe format hârtie,

acest fapt se datorează sistemului dezvoltat care permite plasarea ofertelor (specificația tehnică/specificația de preț/documentele de calificare) online, iar participarea este una foarte simplă.

Pentru a participa ca ofertant în cadrul unui tender online, este nevoie pentru început de a vă înregistra în sistem, această operațiune se efectuează prin intermediul uneia dintre platformele date ([www.yptender.md](http://www.yptender.md) / [www.achizitii.md](http://www.achizitii.md)/ [www.e-tender.md](http://www.e-tender.md)) care sunt gestionate de operatori privați din domeniul tehnologiilor informaționale. Ca urmare a înregistrării în sistem, operatorul economic poate să depună oferte la tendere indicând suma ofertei și propunerea comercială. În propunerea comercială se indică specificațiile și caracteristicile tehnice ale bunurilor/serviciilor/lucrărilor care sunt propuse spre achiziționare. Ulterior, în cea de-a doua etapă are loc licitația publică în regim online, după finalizarea căreia instituția care a plasat anunțul despre achiziție poate solicita anumite documente care să confirme calitatea produsului. Acestea ar putea fi certificatul de înregistrare a companiei sau autorizația de funcționare. Însă aceasta nu este o regulă fixă. Documentele respective sunt prezentate direct cumpărătorului doar dacă instituția solicită acest lucru și nu sunt încărcate online. [7]

Datorită acesteia, vor fi identificate și eliminate barierele din calea agenților economici pentru a menține o piață concurențială și echitabilă.

Concurența limitată este un efect al participării restrânse a agenților economici la procedurile de achiziție, care, la rândul lor, conduce la alocarea ineficientă a banilor publici. Există cazuri care arată că un produs este cumpărat, de exemplu, cu 5 lei, pe când altă autoritate a procurat același produs cu 15 lei sau de 2-3 ori mai scump. Asemenea situații sunt inacceptabile, cu atât mai mult cu cât au fost constatate și în Raportul de Audit al performanței sistemului de achiziții publice, realizat de Curtea de Conturi. [8]

Frauda, corupția și conflictele de interese sunt preocupări majore în domeniul achizițiilor publice din Republica Moldova. Pierderile anuale aduse Republicii Moldova de pe urma actelor de corupție se cifrează în intervalul 8%-13% din Produsul Intern Brut sau de circa 11,8-17,7 miliarde de lei pentru anul 2016. Costul de corupției în achizițiile publice este de circa 20%-30%. [9]

Formula corupției în achizițiile publice este compusă din următoarele componente  $C=M+D-T-R$ , care se descifrează în felul următor ( $C$ =corupția/ $M$ =monopol/ $D$ =discreția/ $T$ =transparența/ $R$ =responsabilitatea). Astfel, analizând această formulă a corupției în achiziții publice, putem constata că, sporind gradul de transparență și responsabilitate, s-ar reduce substanțial valoarea corupției. Valorile înalte ale transparenței și responsabilității ar îmbunătăți mult calitatea discreției, ajustând-o cerințelor legale, necesităților reale și principiului valorii pentru bani.

În același context, autoritatea publică prin Proiectul Hotărârii Guvernului Republicii Moldova „Privind aprobarea Planului sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul achizițiilor publice pentru anii 2018-2020” stabilește, de asemenea, că principalele probleme cu care se confruntă sistemul achizițiilor publice, ca fiind un domeniu vulnerabil la riscurile de fraudă și corupție, sunt:

- cadrul legal privind achizițiile nu reglementează unele sectoare importante;
- modul actual de organizare și desfășurare a procesului de achiziții, lipsa controalelor și altor instrumente de prevenire eficiente creează condiții pentru manifestarea riscurilor de fraudă și corupție;
- problemele invocate de operatorii economici participanți la procesul de achiziții publice;
- impactul redus al activității instituțiilor de supraveghere, control, soluționare a contestațiilor și expertiză în prevenirea riscurilor de fraudă și corupție în procesul de achiziții publice;
- probleme legate de sisteme informaționale în achiziții și achiziții electronice;

- domeniul parteneriatului public privat și concesiunilor necesită o atenție sporită;
- interesul scăzut al societății civile reduce oportunitățile de identificare a riscurilor de fraudă și corupție.

Transparența redusă a procesului de achiziții, care, de fapt, se manifestă prin următoarele forme:

- Lipsa informațiilor publice privind achizițiile planificate și efectuate pe paginile web ale autorităților contractante, precum și abordării unice privind publicarea acesteia.

- Interpretarea subiectivă a prevederilor legale ce țin de datele cu caracter personal și secret comercial, creează o barieră artificială pentru obținerea informațiilor privind achizițiile publice.

- Lipsa accesului la datele din contractele de achiziții publice și dosarele de achiziții face imposibil procesul de monitorizare a acestora de către părțile interesate.

- Neelaborarea și nepublicarea de către autoritățile contractante (grupuri de lucru pentru achiziții din cadrul acestora) a rapoartelor de monitorizare a executării contractelor de achiziții.

- Aplicarea de către autoritățile contractante a procedurilor mai puțin transparente, semnarea contractelor directe, în mod netransparent, afectând competiția. La atribuirea acestor contracte cresc exponențial riscurile de fraudă, corupție și conflict de interese.

Analiza progresului implementării prevederilor Acordului de Asociere demonstrează că procesul de reforme este în curs de desfășurare și au înregistrate rezultate importante, printre care:

- crearea unei instituții independente pentru soluționarea contestațiilor;
- întărirea capacităților Agenției Achiziții Publice (de ex., reducerea numărului de activități birocratice și posibilitatea de a se concentra mai mult pe selectarea și identificarea furnizorului potrivit; dreptul de a constata contravențiile);
- asigurarea accesului reprezentanților societății civile în grupurile de lucru;
- pilotarea noului sistem de e-achiziții.

În concluzie, atestăm că procesul de implementare a e-achizițiilor este un proces în dezvoltare continuă, care asigură transparența sporită a procesului decizional în Republica Moldova, însă este necesar de îmbunătățit unele aspecte de funcționare a sistemului. Astfel, recomandăm de a îmbunătăți următoarele aspecte: 1) publicarea contractelor în M-tender; 2) să fie elaborat un compartiment aparte pe platformă la procedurile privind negocierile fără publicarea unui anunț prealabil.

## BIBLIOGRAFIE

1. Platforma electronică de achiziții publice. În: <https://mtender.gov.md/procurement/news/view?id=8>

2. Chivriga Viorel, Enachi Diana, Pîrvan Viorel, Ungureanu Carolina. Ghid pentru monitorizarea achizițiilor publice. Instrument pentru societatea civilă. Fundația Hanns Seidel. Chișinău, 2017, p. 9.

3. Semnarea Memorandumului privind inițiativa Ministerului Finanțelor, ONG-urilor locale și reprezentanților comunității de afaceri interesați să coopereze în vederea dezvoltării achizițiilor publice electronice transparente și eficiente în Moldova. În: <http://tender.gov.md/ro/content/semnarea-memoradumului-privind-ini%C8%9Biativa-ministerului-finan%C8%9Belor-ong-urilor-locale-%C8%99i>

4. <https://mtender.gov.md/>

5. Proiectul Planului sectorial anticorupție în domeniul achizițiilor publice pentru anii 2018-2020. În: <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4843>

6. Proiectul Hotărârii Guvernului Republicii Moldova privind aprobarea Conceptului tehnic al Sistemului Informațional Automatizat „Registrul de stat la achizițiilor publice (MTender)”. În: <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4825>

7. De ce documente ai nevoie pentru a participa la licitații? În: <https://achizitii.md/blog/3172710> (accesat la 23.04.2019).

8. Chivriga Viorel, Enachi Diana. Achizițiile publice în Republica Moldova - probleme, reglementări noi și reforme așteptate. În: [http://www.viitorul.org/files/5214294\\_md\\_economic\\_repor.pdf](http://www.viitorul.org/files/5214294_md_economic_repor.pdf)

9. Budianschi Dumitru. Costul corupției în Republica Moldova și cine îl suportă? În: <http://lapunct.md/wp-content/uploads/2017/11/Costul-coruptiei-in-Republica-Moldova-si-cine-il-suporta.pdf>