

AGENȚIA NAȚIONALĂ PENTRU
SOLUȚIONAREA CONTESTAȚIILOR



NATIONAL AGENCY FOR
SOLVING COMPLAINTS

MD-2001, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 124, et.4,
tel: 022 820652, fax: 022 820651, e-mail: contestatii@ansc.md

Nr. 05/547/20 din 13.03.2020

Parlamentul Republicii Moldova

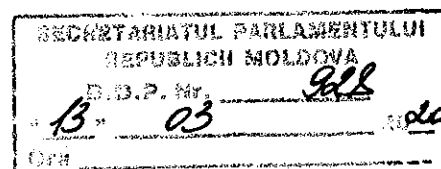
Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor, în temeiul p. 70 din Hotărîrea Parlamentului nr. 271 din 15.12.2016, prezintă Raportul anual de performanță pentru anul 2019, cu elementele constitutive, conform anexei.

Totodată, se informează că întru sporirea transparenței în activitate, Raportul respectiv urmează a fi plasat pe pagina oficială a instituției www.ansc.md.

Anexă: 79 file.

Director general

Anatolie ZAGORODNÎI



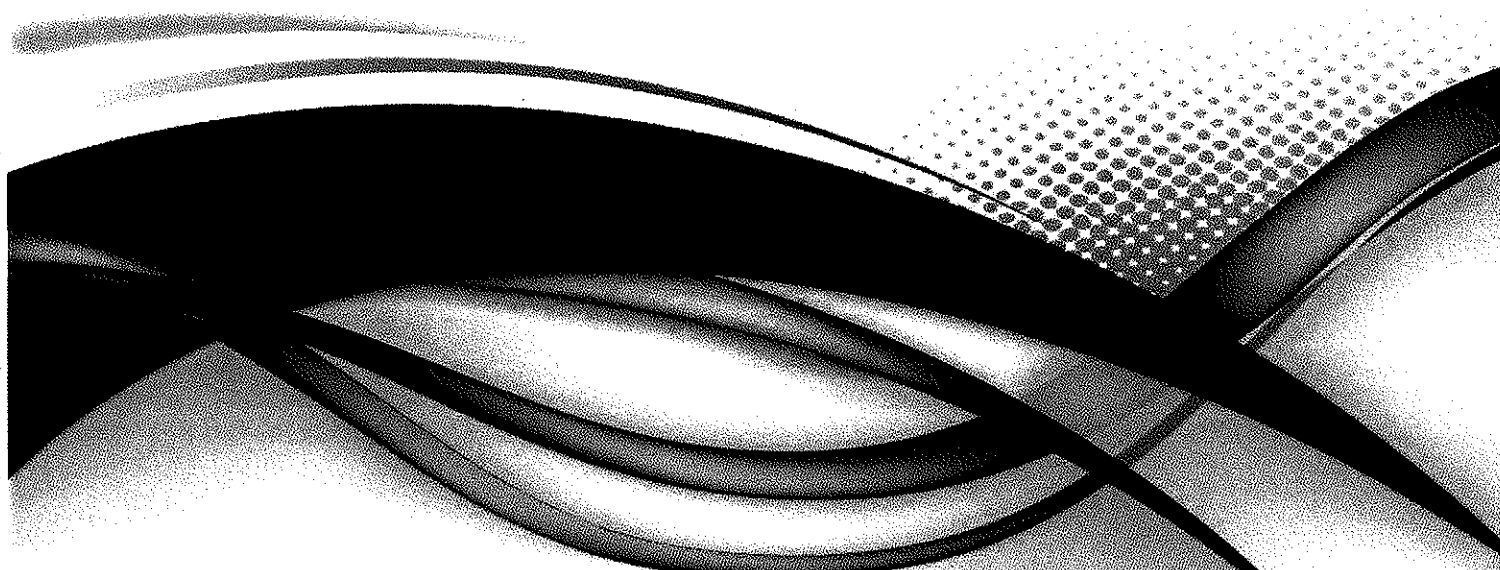


**RAPORT
ANUAL DE
PERFORMANȚĂ**

2019

Legalitate, celeritate,
imparțialitate,
contradictorialitate,
dreptul la apărare

**AGENȚIA NAȚIONALĂ PENTRU
SOLUȚIONAREA
CONTESTAȚIILOR**





RAPORT ANUAL DE PERFORMANȚĂ 2019

Adresa: MD-2001, mun. Chișinău
Bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 124, et. 4
Tel.: 022 820 652
Fax.: 022 820 651
Email: contestatii@ansc.md



CUPRINS:

1.	Generalități	3
1.1	Cuvânt înainte	3
1.2	Istoricul instituirii ANSC	5
1.3	Rolul și misiunea Agenției	6
1.4	Resurse umane, conducerea și structura organizatorică	10
1.5	Colegiul Agenției	13
1.6	Perfecționarea profesională	15
1.7	Schimbul de experiență	17
1.8	Cooperarea cu societatea civilă	19
1.9	Participarea la elaborarea și avizarea proiectelor documentelor de politici.....	20
1.10	Colaborare instituțională	22
1.11	Transparența activității Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor.....	24
2.	Activitatea derulată de Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor în anul 2019.....	26
2.1	Evoluția deciziilor pronunțate de Agenție în perioada 2018 – 2019	44
2.2	Contestațiile respinse ca fiind tardive	46
2.3	Problematika neexecutării deciziilor.....	47
3.	Analiza deciziilor emise de Agenție prin prisma valorii estimate a procedurilor de achiziție publică contestate	49
4.	Deciziile Agenției atacate în instanțele judecătorești	52
5.	Problematicele identificate în procesul de soluționare a contestațiilor și acțiunile întreprinse. Soluții unificate	54
6.	Bugetul Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor.....	71
7.	Executarea recomandărilor înaintate de către Comisia economie, buget și finanțe în rezultatul audierii Raportului de performanță a ANSC pentru anul 2018.....	77
8.	Obiectivele Agenției pentru anul 2020	79



1. Generalități

1.1 Cuvânt înainte

Anul 2019 a fost marcat de mai multe evenimente care au avut impact asupra instituțiilor publice și societății în ansamblu, însă acestea nu au afectat capacitatea instituțională a Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor de a-și exercita atribuțiile conferite de Legea privind achizițiile publice, iar creșterea constantă a numărului contestațiilor denotă, pe de o parte, disponibilitatea mecanismului de apărare a drepturilor încălcate ale operatorilor economici, iar pe de altă parte indică asupra unui nivel sporit de încredere al acestora în activitatea Agenției.

Crearea Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor nu a fost întâmplătoare. Aceasta a fost instituită ca urmare a semnării Acordului de Asociere RM-UE¹ în conformitate cu cele mai bune practici europene.

Domeniile de competență ale Agenției și, în special, cel al achizițiilor publice, sunt dinamice care necesită ajustare continuă, atât la cele mai bune practici internaționale, cât și la realitățile economice naționale și ale societății prin crearea unui cadru normativ sistematizat, iar în acest sens este nevoie de o conlucrare eficientă cu autoritățile administrației publice centrale cu competențe în domeniile achizițiilor publice, cel al concesiunilor și al utilităților.

Având în vedere pașii de dezvoltare și de reformare a sistemului național de achiziții, este indispensabilă existența instrumentului de soluționare a contestațiilor ca element de echilibru între drepturile și obligațiile mediului de afaceri, în relațiile cu instituțiile statului și securitatea actelor juridice ale autorităților publice la satisfacerea necesităților de bunuri, lucrări și servicii în vederea îndeplinirii misiunilor acestora.

Activitatea Agenției pentru Soluționarea Contestațiilor este focusată pe continuarea eforturilor instituționale în modernizarea procesului de soluționare a litigiilor pe domeniile de competență avînd la bază trei obiective principale:

- Dezvoltarea capacității instituționale;
- Contribuirea la dezvoltarea cadrului legal pe domeniile de competență;

¹ Acord de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte din 27.06.2014, Monitorul Oficial nr.185-199/442 din 18.07.2014



- Eficientizarea procesului de soluționare a contestațiilor.

Este cert faptul că activitatea Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor trebuie să se desfășoare vizând repere clare, stabile și previzibile, care să garanteze stabilitatea, profesionalismul și independența acestei instituții, iar aceste repere conținându-se într-un cadru normativ coerent fac posibilă realizarea misiunii pentru care a și fost creată. În anul 2020 Agenția își consolidează eforturile întru realizarea obiectivelor propuse, inclusiv continuarea școlarizării participanților la procedurile de achiziții publice cu instrumentele disponibile de apărare a drepturilor acestora și nu în ultimul rând cu practica unitară creată de-a lungul activității Agenției.





1.2 Istoricul instituirii ANSC

Prin semnarea în anul 2014 a Acordului de Asociere², țara noastră și-a asumat un șir de angajamente care se referă, inclusiv, la reformarea sistemului de achiziții publice. Una dintre obligațiile asumate, ține nemijlocit de crearea unui sistem eficace a căilor de atac, în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, prin crearea unei instituții imparțiale și independente responsabilă de examinarea și soluționarea contestațiilor, depuse în cadrul procedurilor de achiziție publică.

Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor (în continuare – Agenția) a fost instituită prin Hotărârea Parlamentului nr. 271 din 15.12.2016³, fiind o autoritate publică autonomă și independentă față de alte autorități publice, față de persoane fizice și juridice, care examinează contestațiile formulate în cadrul procedurilor de achiziție publică.

Agenția dispune de independență organizațională, funcțională, operațională și financiară și nu se subordonează nici unei alte autorități sau instituții publice, având obligația de a apăra drepturile și interesele legitime ale tuturor părților implicate în contestațiile trimise spre soluționare fără nicio privilegiere sau discriminare.

Agenția este apolitică, nu sprijină și nu acordă asistență niciunui partid politic și își exercită competențele cu respectarea principiilor independenței și stabilității în funcție a consilierilor pentru soluționarea contestațiilor, a principiilor transparenței și imparțialității în luarea deciziilor. Entitatea menționată are în componența sa șapte consilieri pentru soluționarea contestațiilor, inclusiv directorul general și directorul general adjunct, care examinează contestațiile prin intermediul completelor pentru soluționarea contestațiilor formate din 3 membri și au statut de persoane cu funcții de demnitate publică, fiind numiți de către Parlament cu votul majorității deputaților prezenți, la propunerea Comisiei economie, buget și finanțe a Parlamentului. Agenția dispune de independență organizațională, funcțională, operațională și financiară și nu se subordonează nici unei alte autorități sau instituții publice, având obligația de a apăra

² Ibidem

³ Hotărârea Parlamentului cu privire la instituirea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor nr. 271 din 15.12.2016, Monitorul Oficial nr.478-490/965 din 30.12.2016



drepturile și interesele legitime ale tuturor părților implicate în contestațiile trimise spre soluționare fără nicio privilegiere sau discriminare.

1.3 Rolul și misiunea Agenției

Armonizarea legislației naționale din domeniul achizițiilor publice la aquis-ul comunitar a avut ca scop și, respectiv efect, instituirea unui cadru normativ de creare a sistemului eficient și credibil de soluționare a contestațiilor, fiind instituită Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor care este responsabilă în fața Parlamentului, cu rolul primordial în sistemul instituțional al Republicii Moldova de a asigura accesul la o cale de atac împotriva actelor autorităților contractante emise cu încălcarea prevederilor legislației naționale din domeniul achizițiilor publice. Agenția, la realizarea atribuțiilor sale consfințite în Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, are misiunea de a asigura eficacitatea căilor de atac în materia atribuirii contractelor de achiziții publice, în special să asigure respectarea deplină a dreptului la o cale de atac eficace și la o audiere echitabilă într-o ședință deschisă, iar orice decizie de soluționare a unei contestații să fie luată în baza principiilor legalității, celerității, contradictorialității și a dreptului la apărare.

Obiectivul principal al sistemului național de revizuire în achizițiile publice și, implicit al Agenției, este de a pune în aplicare practică legislația privind achizițiile publice prin garantarea faptului că încălcarea acestei legislații și greșelile autorităților contractante sunt posibil de a fi corectate.

Agenția funcționează pe baza Hotărârii Parlamentului nr. 271 din 15.12.2016 ⁴și propriului Regulament de ordine internă⁵.

Reieșind din misiunea acesteia, întinderea competențelor încredințate de către legiuitor pot fi raportate la:

- Procedurile de achiziții publice;

⁴ Hotărârea Parlamentului cu privire la instituirea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor nr. 271 din 15.12.2016, Monitorul Oficial nr.478-490/965 din 30.12.2016

⁵ Ordinul nr. 46 din 11.12.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului de ordine internă



- Procedurile de atribuire a concesiunilor, competență ce a fost atribuită Agenției începând cu ianuarie 2019⁶;

- Contractele sectoriale (odată ce va fi adoptată Legea privind atribuirea contractelor în sectorul energetic, al apei, al transporturilor și al serviciilor poștale).

Cu toate că pe parcursul anilor precedenți nu mai mult de 10% din numărul procedurilor de achiziție publică au fost contestate, rolul Agenției nu poate fi subestimat, în măsura în care valoarea acestor proceduri contestate a constituit puțin sub 50% din valoarea tuturor achizițiilor publice, ceea ce presupune că aproape jumătate din mijloacele financiare destinate pentru achiziția bunurilor, lucrărilor și serviciilor pentru satisfacerea necesităților autorităților statului au fost puse la îndoială de către operatorii economici, iar o parte considerabilă din resursele financiare menționate au fost utilizate cu aplicarea măsurilor de remediere dispuse de către Agenție, fie prin repetarea procedurilor de achiziție publică ca urmare a anulării acestora, din cauze ce țin de omisiuni sau abateri grave de la legislație, fie ca rezultat al reevaluării ofertelor, sau cu redirectionarea resurselor financiare respective pentru alte cheltuieli eligibile.

Procedura de examinare și soluționare a contestațiilor se desfășoară potrivit legii, cu respectarea principiilor legalității, celerității, contradictorialității și a dreptului la apărare.

Agenția examinează și soluționează contestațiile prin intermediul a 4 complete de soluționare a contestațiilor, componența acestora este stabilită în mod aleatoriu prin intermediul Sistemului informațional automatizat de evidență și arhivare a documentelor electronice, iar președinții inclusiv persoanele de asistență tehnică și juridică, se aprobă prin ordinul directorului general al Agenției pentru o perioadă de cel mult 12 luni calendaristice. Aceeași componență a completului, inclusiv președintele, poate fi păstrată pentru cel mult 2 perioade consecutive.

Ședințele completelor de soluționare a contestațiilor sunt conduse de către președinții acestora și consemnate într-un proces-verbal semnat de către toți membrii, sunt deliberative cu prezența tuturor membrilor.

⁶ Legea RM nr. 121 din 05.07.2018 cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii. (Publicat: 17.08.2018 în Monitorul Oficial nr. 309 – 320 art. 470)



Deciziile în cadrul completelor de soluționare a contestațiilor sunt adoptate cu votul majorității membrilor și sunt semnate de către toți membrii. Cei care au votat împotriva își pot înregistra opinia separată în procesul-verbal al ședinței respective. Opinia separată va fi expusă obligatoriu în decizia completului.

Este important de menționat și faptul că în conformitate cu prevederile Planului de acțiuni din Strategia Națională Anticorupție⁷ a seturilor de indicatori de performanță, a riscurilor asociate obiectivelor și măsurilor din strategie și a surselor de verificare, a inventarului măsurilor de transparență instituțională și de prevenire a corupției, a indicatorilor de evaluare, precum și a standardelor de publicare a informațiilor de interes public, Agenția a aderat la valorile fundamentale, principiile, obiectivele și mecanismul de monitorizare stipulate în respectivul act normativ, susținând lupta anticorupție și promovând valorile fundamentale privind integritatea, prioritatea interesului public, transparența procesului decizional și asigurarea accesului neîngrădit la informațiile de interes public. Totodată, Agenția a adoptat Codul de etică și conduită profesională a consilierului pentru soluționarea contestațiilor, document în cadrul căruia instituția a identificat propriile riscuri și vulnerabilități instituționale asociate principalelor procese de lucru și a statuat măsuri de consolidare a mecanismelor preventive deja existente.

⁷ Hotărârea Parlamentului privind aprobarea Strategiei naționale de integritate și anticorupție pentru anii 2017–2020 nr. 56 din 30.03.2017, Monitorul Oficial nr.216-228/354 din 30.06.2017



VALORI:

Respect față de lege

Spiritul și litera legii sunt esențiale în activitatea derulată de fiecare angajat al instituției, fapt ce implică cel mai înalt grad de obiectivitate în soluționarea contestațiilor formulate de operatorii economici.

Competență și celeritate

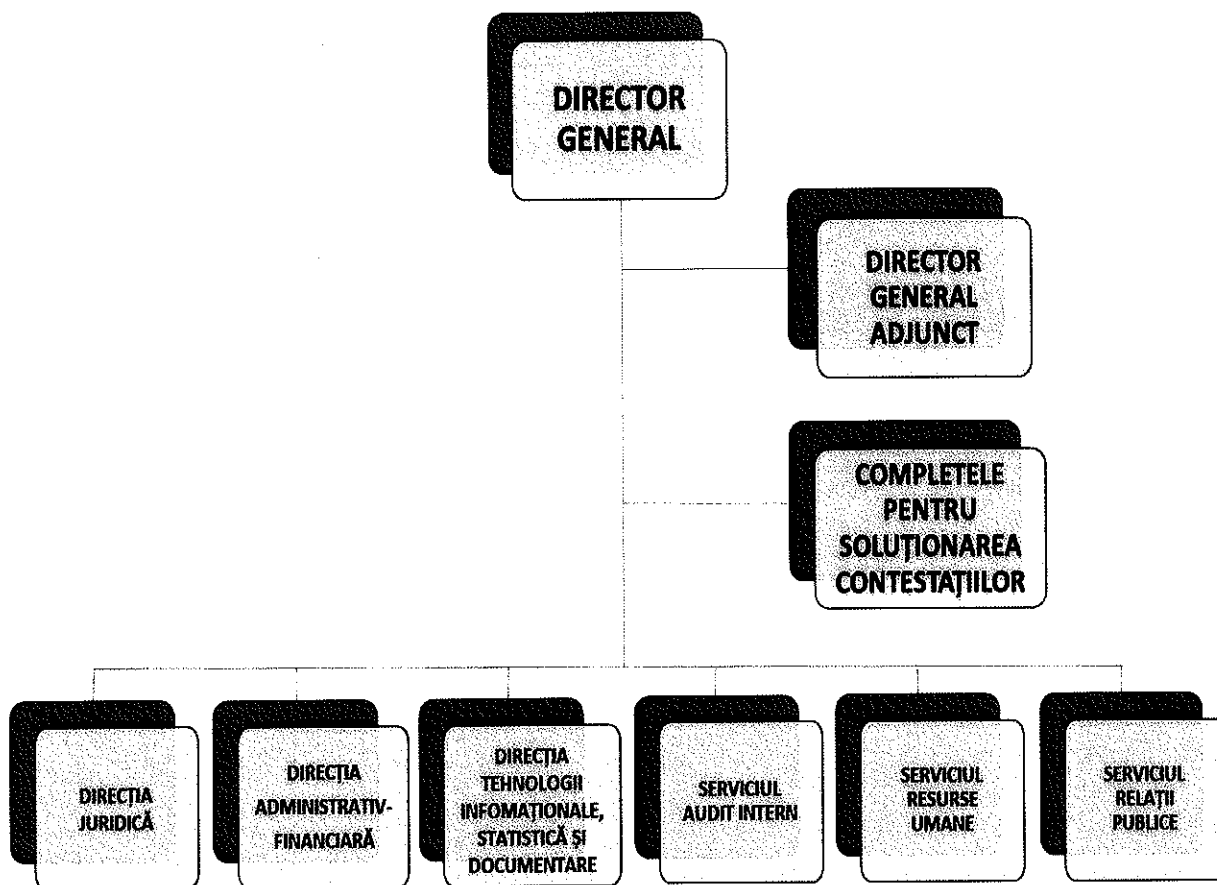
Profilul și experiența angajaților conferă instituției o credibilitate ridicată, eforturile noastre fiind îndreptate în permanență spre integrarea acestor valori în cadrul achizițiilor publice autohtone.

Management eficient

Eficacitatea instituției noastre constă în capacitatea de creare, cu resursele disponibile, a condițiilor optime pentru examinarea și soluționarea contestațiilor.



1.4 Resurse umane, conducerea și structura organizatorică



În conformitate cu Hotărârea Parlamentului nr. 271 din 15.12.2016 „Cu privire la instituirea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor” efectivul – limită al instituției este de 30 de unități, dintre care, 7 funcții de demnitate publică – consilierii pentru soluționarea contestațiilor (inclusiv directorul general și directorul general adjunct), 20 de funcții cu statut de funcționari publici, 2 funcții de personal auxiliar și un post de deservire tehnică.

La finele anului 2019, în cadrul Agenției activau 22 persoane, rata de ocupare a funcțiilor fiind de aproximativ 73,3%, dintre care:

- ✓ 7 consilieri pentru soluționarea contestațiilor;
- ✓ 11 funcționari publici (5 – funcționari publici de conducere și 6 – funcționari publici de execuție);
- ✓ 2 angajați ai personalului auxiliar;

Pe parcursul anului 2019 au fost suplinite 9 funcții vacante:



- 1 funcție de demnitate publică (consilier pentru soluționarea contestațiilor Director general) – suplinită prin Hotărârea Parlamentului nr. 1 din 07.02.2019 privind numirea în funcția de consilier pentru soluționarea contestațiilor – director general al Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor;
- 1 funcție publică de conducere (șef direcție) – reîncadrarea titularului conform cererii personale;
- 5 funcții publice de execuție – numire prin concurs, dintre care 1 funcție a fost suplinită prin concurs, promovat fiind un angajat din cadrul Agenției;
- 2 posturi auxiliare – prin angajare.

În scopul îmbunătățirii și eficientizării activității Agenției, pe parcursul anului 2019, au fost organizate 7 concursuri (majoritatea având data limită de depunere a dosarelor prelungită de câteva ori) pentru suplinirea a 7 funcții vacante, pentru o funcție fiind organizate și până la 3 concursuri. Per ansamblu, au fost depuse 13 dosare (o persoană a depus dosarul la două funcții distincte), dintre care 3 dosare au fost respinse la prima etapă din motivul necorespunderii cerințelor funcției vacante (lipsa experienței în conformitate cu prevederile Clasificatorului unic al funcțiilor publice). Totodată, din numărul total de candidați acceptați la proba scrisă, din diferite motive nu s-au prezentat, două persoane.

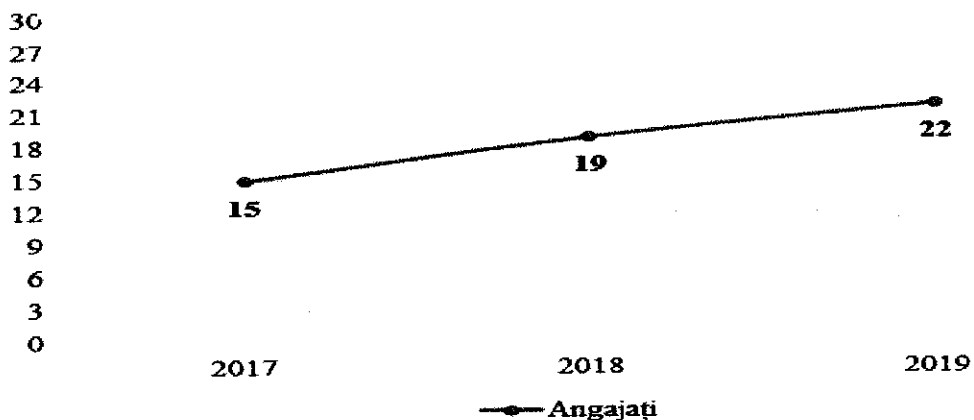
Totodată, pe parcursul aceleiași perioade, au devenit vacante 5 funcții, dintre care:

- 2 posturi auxiliare – prin demisie;
- 3 funcții de execuție – 2 prin demisie și 1 prin suspendarea raportului pentru perioada exercitării mandatului de primar al localității.



La data de 01.01.2020, în cadrul Agenției se atestau 8 funcții publice vacante (7 funcții cu statut de funcționar public și un post de deservire tehnică).

Figura 1. Evoluția numărului de angajați



De menționat că, în anul 2017, în cadrul Agenției activau 15 persoane din 30 (efectivul limită), rata de ocupare a funcțiilor fiind de 50%; în anul 2018 – 19 persoane, rata de ocupare a funcțiilor fiind de aproximativ 63%; iar în anul 2019 – în cadrul Agenției activau 22 de persoane (73,3%).

Suplinirea personalului este dificilă, deoarece soluționarea contestațiilor reprezintă un domeniu destul de complex, unde este necesară cumulara cunoștințelor în domeniul juridic, economic, tehnic și în domeniul de competență al Agenției (achiziții publice, concesiuni, utilități), iar acest fapt este principalul inconvenient major în recrutarea personalului, or astfel de specialiști nu se regăsesc pe piața muncii în număr suficient pentru a acoperi cererea, întrucât necesită și o experiență de muncă în domeniile menționate.



1.5 Colegiul Agenției

Colegiul Agenției activează în calitate de organ consultativ permanent, format din cei 7 consilieri pentru soluționarea contestațiilor, care își desfășoară activitatea în baza Regulamentului aprobat de directorul general al Agenției. Conform cadrului normativ⁸ acesta se reunește ori de câte ori este necesar, dar nu mai rar o dată în semestru și dezbate problemele principale privind activitatea Agenției și adoptă recomandări, îndeosebi cu privire la:

- strategiile, planificarea și programarea subiectelor de interes major pentru Agenție, precum și stadiul îndeplinirii acțiunilor și măsurilor adoptate;
- perfecționarea cadrului de reglementare, necesar funcționării optime a instituției;
- soluționarea problemelor stringente, la propunerea Președintelui Colegiului.

În perioada 01 ianuarie – 31 decembrie 2019, Colegiul s-a întrunit în 3 ședințe la care au fost puse în discuție 5 subiecte. În cadrul acestor ședințe au fost examinate subiecte esențiale pentru activitatea Agenției și anume:

- Competența Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor în cadrul procedurilor de achiziție inițiate și desfășurate de către întreprinderile ale căror fondator este Consiliul Municipal Chișinău (Î.M. „Regia Transport Electric Chișinău”, Î.M. „Parcul Urban de Autobuze”, S.A. „Apa-Canal Chișinău” etc);
- Cu privire la realizarea acțiunilor cuprinse în Planul de acțiuni al Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor pentru semestrul I al anului 2019;
- Cu privire la revizuirea procedurii operaționale de soluționare a contestațiilor și ajustarea acesteia la prevederile Codului administrativ în vigoare din 01.04.2019;
- Cu privire la aplicarea unitară a soluțiilor dispuse de către Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor în procesul de soluționare a contestațiilor;

⁸ Hotărîrea parlamentului cu privire la instituirea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor nr. 271 din 15.12.2016, Monitorul Oficial nr.478-490/965 din 30.12.2016, Anexa nr. 1, pct. 30



- Analiza preliminară a impactului de reglementare pentru implementarea mecanismului de responsabilizare al operatorilor economici la depunerea contestațiilor în cadrul Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor.

Prin hotărârile Colegiului este creată practica unitară care este luată în considerare la emiterea deciziilor de soluționare a contestațiilor, în același timp, formând linii directoare pentru activitatea ANSC.



1.6 Perfecționarea profesională

Potrivit prevederilor Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public⁹, formarea și perfecționarea profesională reprezintă atât un drept, dar și o obligație a funcționarilor publici. Aplicarea principiilor bunei guvernări în sectorul public presupune cunoașterea temeinică a sistemului administrativ și în mod special a sistemului de achiziții publice precum și a cerințelor și exigențelor impuse de acesta. Având în vedere faptul că în acest context, formarea și perfecționarea profesională reprezintă o prioritate la nivel național, susținerea acestui proces este de competența fiecărei autorități și instituții publice centrale și locale. Întărirea capacității instituționale a Agenției este strict determinată de un proces adecvat de instruire a consilierilor pentru soluționarea contestațiilor în domeniul achizițiilor publice, în domenii și tematici de formare/perfecționare profesională care să reflecte nevoia reală a sistemului administrativ și în mod special a sistemului achizițiilor publice și a sectorului public. Ținând cont de obligația de a-și îmbunătăți și perfecționa în mod continuu abilitățile și pregătirea profesională, colaboratorii Agenției au participat la un șir de ateliere de lucru în cadrul proiectului Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD): „Competențe judiciare pentru organismele de soluționare a contestațiilor în cadrul achizițiilor publice”; „Protejarea informațiilor confidențiale. Conflictul de interese”, unde au fost desfășurate o serie de exerciții practice. În cadrul atelierelor de lucru au fost analizate spețe inspirate din practica țărilor UE, fiind concentrate pe aspectele practice ale activității organismelor de soluționare a contestațiilor. Acestea au mai inclus prezentări, situații și studii de caz bazate pe decizii ale Curții Europene de Justiție, adaptate pentru participanții atelierului de lucru.

Alt atelier de lucru la care au participat angajații Agenției a fost „Modalități de identificare a conflictelor de interese” unde formatorii atelierului au fost reprezentanții Autorității Naționale pentru Integritate.

De asemenea, Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor a participat, în perioada 21.06.2019 – 23.06.2019, la Bacău, România, la atelierul de lucru organizat de

⁹ Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008, Monitorul Oficial nr.230-232/840 din 23.12.2008



către Consiliul Național pentru Soluționarea Contestațiilor a României împreună cu judecătorii Curților de Apel Bacău, Galați, București etc., având genericul „Unificarea practicii administrativ-jurisdicționale privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor”.

În cadrul atelierului respectiv, au fost puse în discuție situațiile ce necesită o aplicare unitară, atât din partea instituției administrativ-jurisdicționale cu competență în soluționarea contestațiilor, cât și din partea instituțiilor din sistemul judecătoresc.



1.7 Schimbul de experiență

În vederea schimbului de experiență în domeniul soluționării contestațiilor, consilierii pentru soluționarea contestațiilor au efectuat o vizită de lucru la instituția similară din România, Consiliul Național pentru Soluționarea Contestațiilor (CNSC). În cadrul vizitei au fost puse în discuție aspectele principale care stau la baza legislațiilor specializate din ambele state, inclusiv aspectele procedurale distincte, fiind, în același timp, discutate oportunitățile unei colaborări de lungă durată între Consiliul Național pentru Soluționarea Contestațiilor din România și Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor din Republica Moldova. Ca urmare a schimburilor de experiență avute în ultima perioadă între organisme de remedii din Republica Moldova și România, la 22.06.2019 a fost semnat Acordul de colaborare între Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor a Republicii Moldova și Consiliul Național pentru Soluționarea Contestațiilor a României. Acesta stabilește liniile directoare ale colaborării, în vederea unei cooperări inter-instituționale având ca scop promovarea schimbului reciproc de experiență și a bunelor practici în domeniul soluționării contestațiilor.

În același scop, consilierii pentru soluționarea contestațiilor au efectuat o vizită la sediul SIGMA și Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD). În cadrul vizitei, a fost pusă în discuție activitatea Agenției, în special mecanismul de soluționare a contestațiilor. Performanțele atinse după instituirea mecanismului de remedii în Republica Moldova a fost apreciat pozitiv, reprezentanții SIGMA și Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) confirmând susținerea în continuare pentru dezvoltarea capacităților instituționale a Agenției.

În aceeași perioadă conducerea Agenției a participat la conferință regională de achiziții publice organizată pentru țările din partea de EST, cu suportul SIGMA. În cadrul conferinței a fost pusă în discuție politica achizițiilor publice, reformele ce urmează a fi implementate în domeniul achizițiilor publice, atât în cadrul UE, cât și pe plan național. Subiectul central al discuțiilor a fost importanța asigurării independenței instituției pentru soluționarea contestațiilor din țară, care are un impact direct asupra conformității deciziilor adoptate de către consilierii pentru soluționarea contestațiilor.



Reprezentantul Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) a apreciat pozitiv performanțele înregistrate de către Republica Moldova la capitolul alinierii cadrului legal la Directivele UE¹⁰ și a reiterat că și legislația secundară urmează a fi aliniată la practicile internaționale.

În scopul sporirii capacităților și schimbului de experiențe în soluționarea litigiilor din domeniul achizițiilor publice, conducerea Agenției a participat la o întrunire cu președinții judecătoriilor teritoriale, judecători și procurori, în incinta Institutului Național al Justiției, unde aceștia din urmă au fost familiarizați cu prevederile actelor normative ce țin de atribuțiile și competențele Agenției în domeniul soluționării contestațiilor, inclusiv privind principalele aspecte ale Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice.



¹⁰ DIRECTIVA 2007/66/CE A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI din 11 decembrie 2007 de modificare a Directivelor 89/665/CEE și 92/13/CEE ale Consiliului în ceea ce privește ameliorarea eficacității căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice



1.8 Cooperarea cu societatea civilă

În partea ce ține de cooperarea cu societatea civilă, colaboratorii Agenției au participat la masa rotundă cu genericul „Reforma sistemului de remedii în achizițiile publice și cele mai bune practici europene”. În cadrul proiectului „Îmbunătățiri inovative în sistemul de achiziții publice din Republica Moldova prin incluziune, creativitate și practici de respectare a legislației” finanțat de UE prin intermediul Programului de consolidare a rolului societății civile în monitorizarea operațiunilor de suport bugetar.; masa rotundă cu tematica „Iregularitățile în cadrul procedurilor de achiziții publice – erori sau fraude?”, organizată de Asociația pentru Guvernare Eficientă și Responsabilă în cadrul proiectului „Banii publici sunt și banii mei!”. În cadrul evenimentului au fost puse în discuție subiecte de actualitate maximă pentru utilizarea finanțelor publice, precum transparența și eficiența achizițiilor publice, importanța monitorizării civice, dar și constatările monitorizării procedurilor de achiziții publice.

Totodată, în perioada de referință reprezentanții Agenției au participat la mai multe mese rotunde organizate de reprezentanții societății civile unde aceștia din urmă au atras atenția asupra la mai multe elemente sensibile ale procedurilor de achiziții publice ce urmează a fi luate în considerare de către autoritățile cu competențe în domeniul achizițiilor publice, inclusiv de către Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor în procesul de soluționare a disputelor.

Periodic, în scopul unei informări corecte a opiniei publice, Agenția, a publicat pe pagina web oficială a instituției (www.ansc.md), comunicate ce țin de activitatea sa



1.9 Participarea la elaborarea și avizarea proiectelor documentelor de politici

În vederea asigurării participării Agenției la procesul de elaborare a politicilor din domeniul achizițiilor publice, care au sau pot avea impact asupra domeniului de soluționare a contestațiilor, în perioada raportată, Agenția a examinat și avizat următoarele proiecte:

- proiectul de hotărâre privind aprobarea Regulamentului cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții;
- proiectul de hotărâre privind aprobarea Regulamentului privind achizițiile publice folosind procedura de negociere;
- proiectul Legii privind achizițiile în sectorul energetic, al apei, al transporturilor și al serviciilor poștale;
- proiectul Codului transportului feroviar și proiectul de lege pentru modificarea unor acte legislative;
- proiectul Ordinului Ministrului Finanțelor cu privire la abrogarea Ordinului Ministrului Finanțelor nr. 160/2017 privind aprobarea Documentației-standard pentru realizarea achizițiilor publice de servicii de pază.
- proiectul Regulamentului privind achizițiile publice de lucrări.

Este de menționat că Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor întâmpină și dificultăți, iar cea mai primordială o reprezintă cadrul normativ neunitar din domeniul achizițiilor publice. Astfel, există o multitudine de acte normative menite să asigure implementarea Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice, acestea însă, fie sunt contradictorii cadrului legal, fie au devenit caduce în timp, fiind adoptate în vederea implementării legii vechi. Un exemplu elocvent, în acest sens, sunt prevederile Regulamentului cu privire la achizițiile publice de valoare mică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 665 din 27.05.2016, care prevede pragurile de aplicare a acestuia de până la 80000 lei pentru bunuri și servicii și de 100000 lei pentru lucrări, cu toate că prin Legea nr. 319 din 30.11.18 (Monitorul Oficial 480 – 485 din 14.12.18 art. 804) pragurile respective au fost majorate la 200000 lei pentru bunuri și servicii și la 250000 lei pentru lucrări.



Suplimentar, pentru a ajusta procedura de soluționare a contestațiilor cu bunele practici și, nemijlocit, pentru buna funcționare a Agenției, la finele lunii august a anului 2019, Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor a remis Comisiei Economie, Buget și Finanțe a Parlamentului propuneri de modificare a Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice, adoptarea cărora ar îmbunătăți cadrul legal ce se referă la soluționarea de contestații. Aceleași propuneri au fost remise și Ministerului Finanțelor care este organul abilitat în elaborarea politicilor în domeniul achizițiilor publice.



1.10 Colaborare instituțională

Managementul Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor a fost preocupat în mod continuu pe parcursul anului 2019 de creșterea transparenței instituționale, de promovarea la nivel național a practicilor și politicilor europene de prevenire și descurajarea practicilor anticoncurențiale, precum și de diseminarea propriilor experiențe către partenerii instituționali, astfel încât sistemul achizițiilor publice autohtone să beneficieze de predictibilitate, dar și de o funcționare coerentă și unitară.

În acest sens, Agenția a acordat o maximă importanță colaborării instituționale cu organisme având atribuții pe acest segment, fiind semnate Acorduri de colaborare cu Autoritatea Națională de Integritate și Centrul Național Anticorupție.

Totodată, conform Acordului de colaborare cu Centrul Național Anticorupție, acestuia din urmă i-au fost remise mai multe materiale în vederea identificării și contracarării eventualelor acte de corupție și acte conexe corupției ca urmare a unor bănuieli rezonabile, în acest sens, din partea consilierilor pentru soluționarea contestațiilor.

Pe parcursul anului 2019 Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor a desfășurat 10 seminare de familiarizare și instruire dintre care unul destinat judecătorilor și procurorilor desfășurat la Institutul Național al Justiției, un seminar comun desfășurat cu suportul Consiliului Concurenței, iar alte 7 seminare au fost desfășurate în teritoriu (Chișinău, Bălți și Cahul), în cadrul cărora au fost instruiți peste 400 de participanți, atât reprezentanți ai autorităților contractante, cât și ai operatorilor economici. Seminarele respective în mare parte au avut ca și subiecte:

1. Misiunea, rolul și locul Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor din punct de vedere instituțional;
2. Contestarea actelor autorităților contractante în fața Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor;
3. Circumstanțele generatoare de contestații în procedurile de achiziții publice de lucrări;
4. Erorile comune la formularea contestațiilor;



5. Acțiunile ce urmează a fi întreprinse de autoritățile contractante în cadrul procedurii de soluționare a contestației și la executarea Deciziei Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor.

Participanții la semenarele respective au apreciat deschiderea Agenției la formarea profesională a acestora, iar ca urmare a completării chestionarelor, aceștia au pus o notă înaltă activității Agenției în procesul de soluționarea a contestațiilor.





1.11 Transparența activității Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor

Activitatea derulată pe parcursul anului 2019 de către Agenție în relația cu publicul larg s-a concretizat printr-o abordare interactivă și deschisă care să garanteze o deplină transparență instituțională. În scopul unei informări corecte a opiniei publice și a asigurării unei transparențe totale, conducerea Agenției a acordat o importanță deosebită dezvoltării paginii web oficiale a instituției, astfel încât orice informație vizând funcționarea Agenției să poată fi centralizată, prelucrată și accesată în mod neîngrădit de orice persoană fizică și juridică interesată de analiza sistemului național de soluționare a contestațiilor; deciziile Agenției; comunicatele de presă.

Un sistem de achiziții publice trebuie să asigure ofertanților lezați în drepturi posibilități reale de remediere, care trebuie să fie în același timp transparente. În acest sens Agenția a întreprins următoarele acțiuni:

- În scopul înregistrării, evidenței și repartizării aleatorii a contestațiilor și urmăririi evoluției procedurii de soluționare a cauzelor până la pronunțarea deciziilor, a fost elaborat și implementat sistemul informațional de management al documentelor; componența completelor din anul 2019 se constituie aleatoriu prin același sistem;
- Agenția organizează, practic zilnic, ședințe deschise pentru examinarea contestațiilor, publicând pe pagina web, cu 3 zile lucrătoare înainte, informația cu privire la data și locul desfășurării ședințelor¹¹;
- În perioada raportată, completele de soluționare a contestațiilor s-au întrunit în 832 de ședințe deschise, unde părțile au avut posibilitatea să aducă argumente în susținerea cauzei, iar consilierii să facă unele clarificări pe marginea aspectelor contestate;
- Deciziile pronunțate de către complete, inclusiv justificarea acestora sunt publicate pe pagina web oficială a Agenției¹²;
- Contestațiile depuse și statutul soluționării lor sunt sincronizate și expuse pe pagina web a Agenției¹³. Acest fapt a contribuit la creșterea gradului de

¹¹ <http://ansc.md/ro/agenda>

¹² <http://ansc.md/ro/content/decizii>

¹³ <http://ansc.md/ro/contestatii>



transparență și a accesului facil asupra statutului contestațiilor a oricărei persoane interesate în procesul de soluționare a contestației și a activității Agenției;

- În vederea implementării recomandărilor Comisiei Economice, Buget și Finanțe a Parlamentului, expuse ca urmare a audierii Raportului de performanță al Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor pentru anul 2018, a fost aprobat și publicat pe pagina web oficială a Agenției: <https://ansc.md/ro/advanced-page-type/planuri>, „*Planul de dezvoltare strategică*”, care cuprinde obiective și acțiuni pe termen mediu și lung.





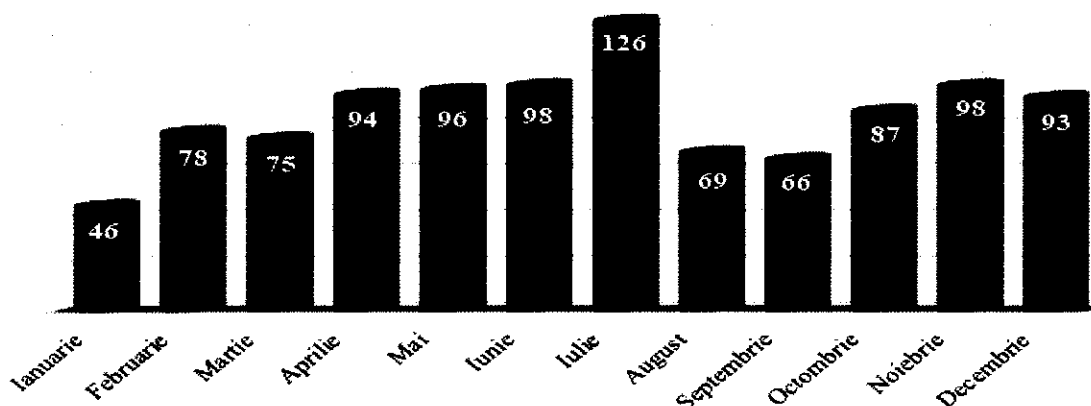
2. Activitatea derulată de Agenția Națională pentru Soluționarea Contestățiilor în anul 2019

Numărul contestațiilor formulate/depuse de către operatorii economici, evoluția acestora, obiectul contestațiilor, complexitatea lor, dar și modul de soluționare, reprezintă indicatori importanți care sunt utilizați în analiza activității desfășurate de către Agenție.

Principalii indicatori utilizați în analiza activității desfășurate de Agenție sunt numărul contestațiilor formulate de către operatorii economici, evoluția anuală a acestora, precum și, numărul deciziilor emise, dar și numărul contestațiilor rămase definitive după soluționarea plângerilor formulate împotriva deciziilor emise de Agenție. În paralel, edificatori sunt și alți indicatori, precum obiectul contestațiilor formulate, complexitatea acestora, modul de soluționare a contestațiilor. O analiză obiectivă a activității Agenției, bazată pe cifre oficiale, arată că instituția nu a constituit o piedică în calea proiectelor finanțate din fonduri naționale și din fonduri internaționale, ba din contra, a reprezentat un filtru extrem de eficient pentru prevenirea unui număr semnificativ de nereguli în cadrul procedurilor de achiziții publice derulate pe parcursul anului 2019.

Astfel, în această perioadă de raportare, numărul contestațiilor formulate de operatorii economici și înregistrate la Agenție a atins cifra de **1026**, valoarea estimată a procedurilor contestate constituind – **4.746.553.714,68 lei**. Defalcăt pe 12 luni, numărul contestațiilor a evoluat astfel:

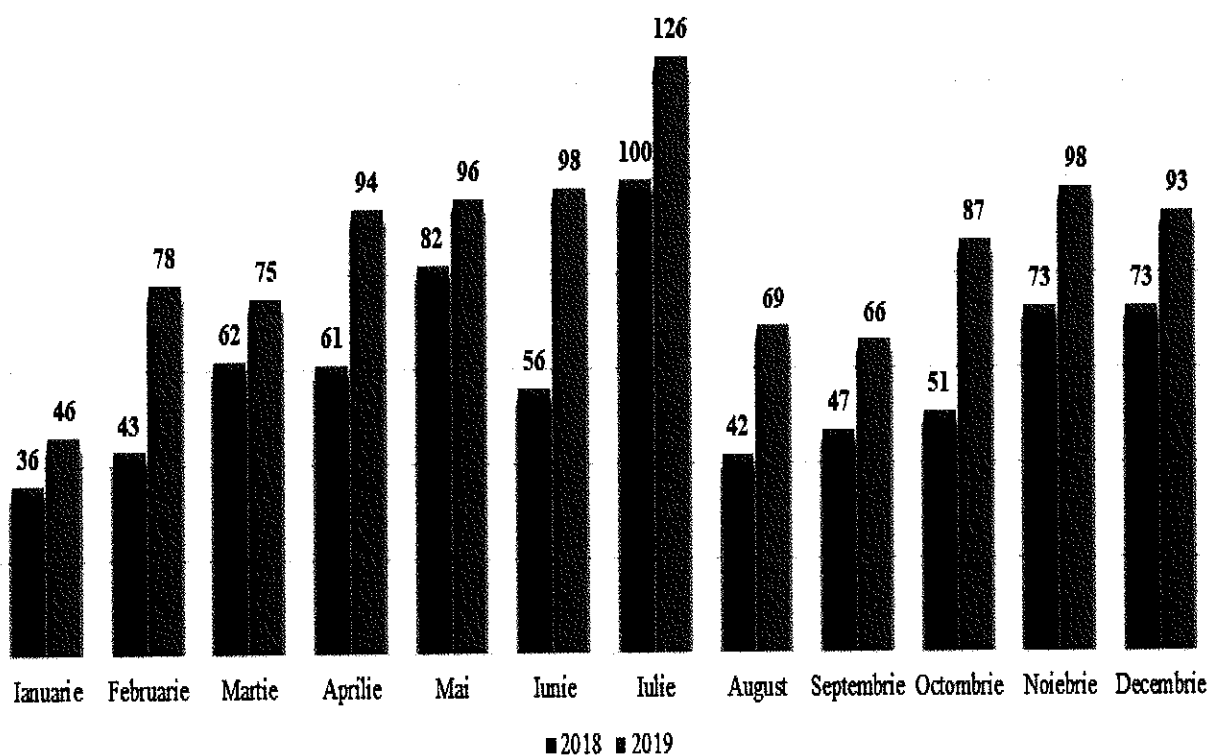
Figura 2. Numărul contestațiilor defalcate pe luni





Analizând evoluția numărului contestațiilor formulate de operatorii economici și înregistrate la Agenție pe parcursul anilor 2018 și 2019 s-a constatat că în anul 2019 numărul acestora a crescut cu 41,3% (300 de contestații) în comparație cu anul precedent. Creșterea constantă a numărului contestațiilor depuse la Agenție denotă accesibilitatea instrumentului de contestare pentru participanții la procedurile de achiziție publică și, nu în ultimul rând, nivelul sporit de încredere în soluționarea justă, rapidă și imparțială a contestațiilor depuse.

Figura 3. Evoluția numărului de contestații formulate de operatorii economici la ANSC în perioada 2018 – 2019

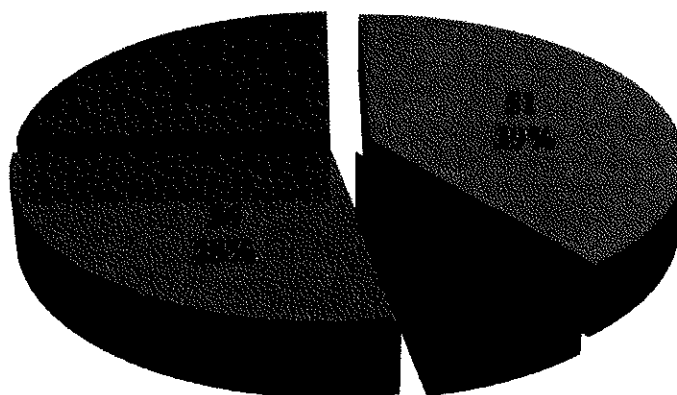




De menționat că din cele 1026 de contestații supuse examinării, în 129 de cazuri sau 12,55%, prin cerere de retragere, operatorii economici au renunțat la acestea.

Din figura prezentată mai jos se pot vedea motivele renunțării la contestații.

Figura 4. Numărul și motivele contestațiilor retrase de către operatorii economici



- Argumentele AC acceptate de contestator
- Măsuri de remediere efectuate de către AC, contestație rămasă fără obiect
- Motiv necunoscut
- Procedură anulată, contestație rămasă fără obiect



Situația geografică a autorităților contractante împotriva cărora au fost înaintate pretenții privind desfășurarea/rezultatele procedurilor de achiziție publică

Din punct de vedere al distribuției pe unități teritorial-administrative, numărul contestațiilor formulate de operatorii economici în anul 2019 este reflectată în fig. 5:

O analiză comparativă sumară a distribuției contestațiilor formulate la ANSC pe unități administrative-teritoriale (UAT) în perioada 2018 – 2019 relevă informații interesante în ceea ce privește numărul de proceduri de achiziție publică derulate de unitățile administrativ-teritoriale, și cel mai important corectitudinea procedurilor de achiziție publică derulate de autoritățile contractante în fiecare unitate administrativ-teritorială.

Chișinău	644
UTA Găgăuzia	49
Cahul	44
Bălți	30
Ungheni	26
Strășeni	20
Nisporeni	18
Orhei	17
Fălești	16
Ialoveni	13
Drochia	12
Glodeni	12
Hîncești	12
Edineț	11
Cimișlia	8
Dubăsari	8
Soroca	8
Anenii Noi	6
Briceni	6
Cantemir	6
Cruleni	6
Leova	6
Șoldănești	6
Călărași	5
Florești	5
Ștefan Vodă	5

Referindu-ne strict la numărul de contestații formulate și depuse la Agenție, pentru fiecare UAT în parte în perioada de raportare comparativ cu perioada anului 2018, se pot observa următoarele:

➤ Chișinău – se menține pe primul loc în ceea ce privește numărul contestațiilor formulate, observându-se o creștere a acestora cu 32,2%;

➤ UTA Găgăuzia – a urcat pe locul secund, numărul contestațiilor a crescut peste 200%;

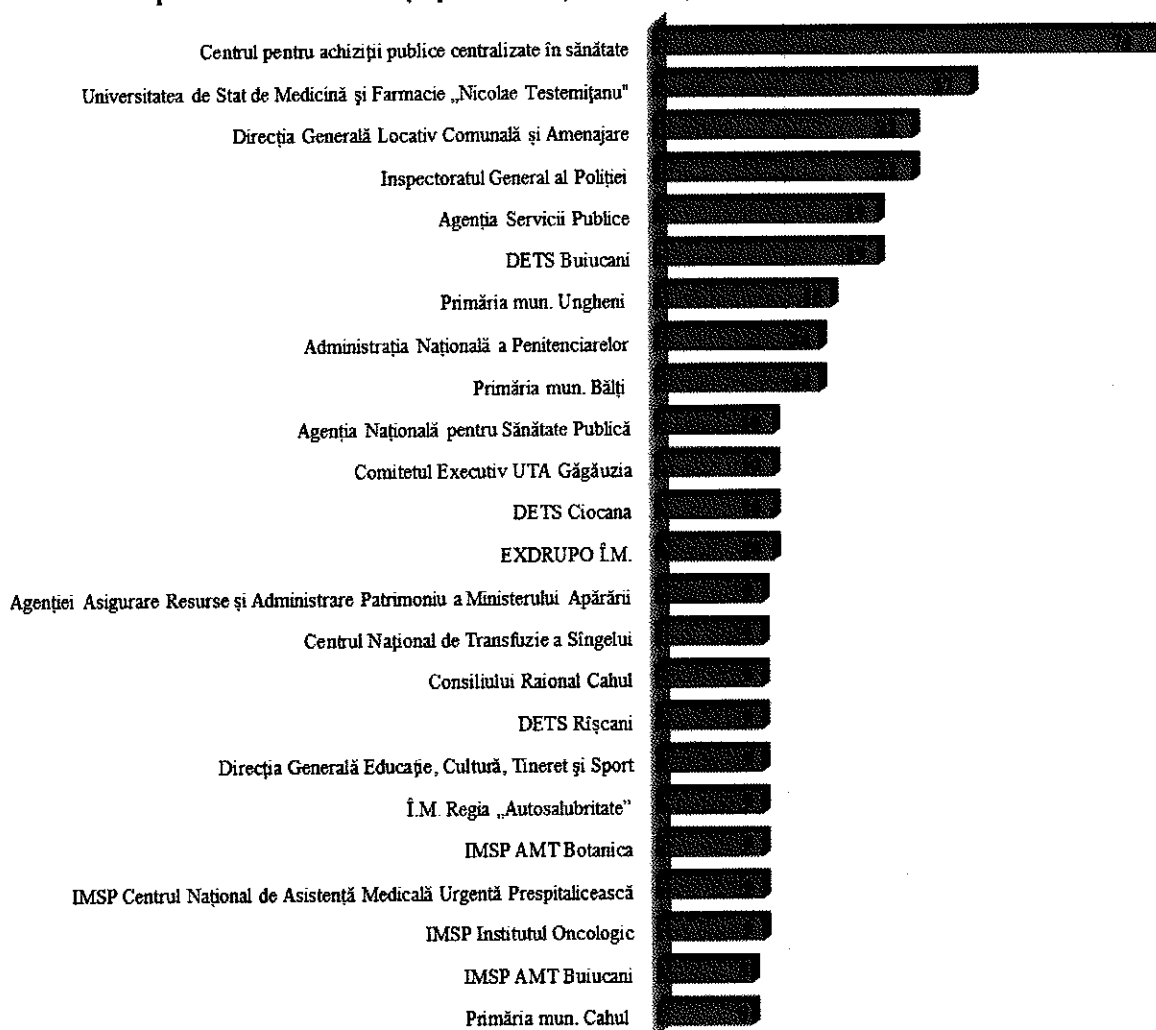
➤ Cahul – a urcat de pe locul 5 în 2018, pe locul 3 în 2019, după ce numărul contestațiilor formulate au cunoscut o creștere peste 300% (2018 – 13 contestații, 2019 – 44 contestații).



Autorități contractate împotriva cărora au fost înaintate pretenții referitor la procedurile de achiziții publice inițiate/desfășurate

Procedurile de achiziții publice desfășurate de către unele autorități contractante au fost contestate, fie de către mai mulți operatori economici, fie au fost contestate de câteva ori de către același operator economic, astfel diagrama de mai jos reflectă autoritățile contractante procedurile cărora au fost contestate cel mai des:

Figura 6. Autorități contractate împotriva cărora au fost înaintate pretenții referitor la procedurile de achiziții publice inițiate/desfășurate (mai mult de 8 contestații)



La fel ca și în anul precedent în topul clasamentului dintre autoritățile contractante împotriva cărora au fost înaintate pretenții de către operatorii economici, se află Centrul pentru Achiziții Publice Centralizate în Sănătate (în continuare – CAPCS) și Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie „Nicolae Testemițanu” (în continuare – USMF „Nicolae Testemițanu”).



Astfel, în perioada raportată împotriva CAPCS au fost depuse 74 de contestații dintre care 10 contestații au fost retrase de către operatorii economici din următoarele motive: 5 contestații au fost retrase deoarece argumentele aduse de către autoritatea contractantă au fost acceptate de către operatorul economic contestator; în 2 cazuri contestațiile au rămas fără obiect în urma măsurilor de remediere efectuate de către autoritatea contractantă; 2 contestații au rămas fără obiect în urma anulării procedurii de către autoritatea contractantă; într-un caz motivul retragerii nu se cunoaște. Din cele 49 de decizii pronunțate în 2019 pe 56 de contestații, emise de completele pentru soluționarea contestațiilor, în 25 de decizii s-a dispus admiterea pretențiilor în 24 de decizii s-a dispus respingerea contestațiilor.

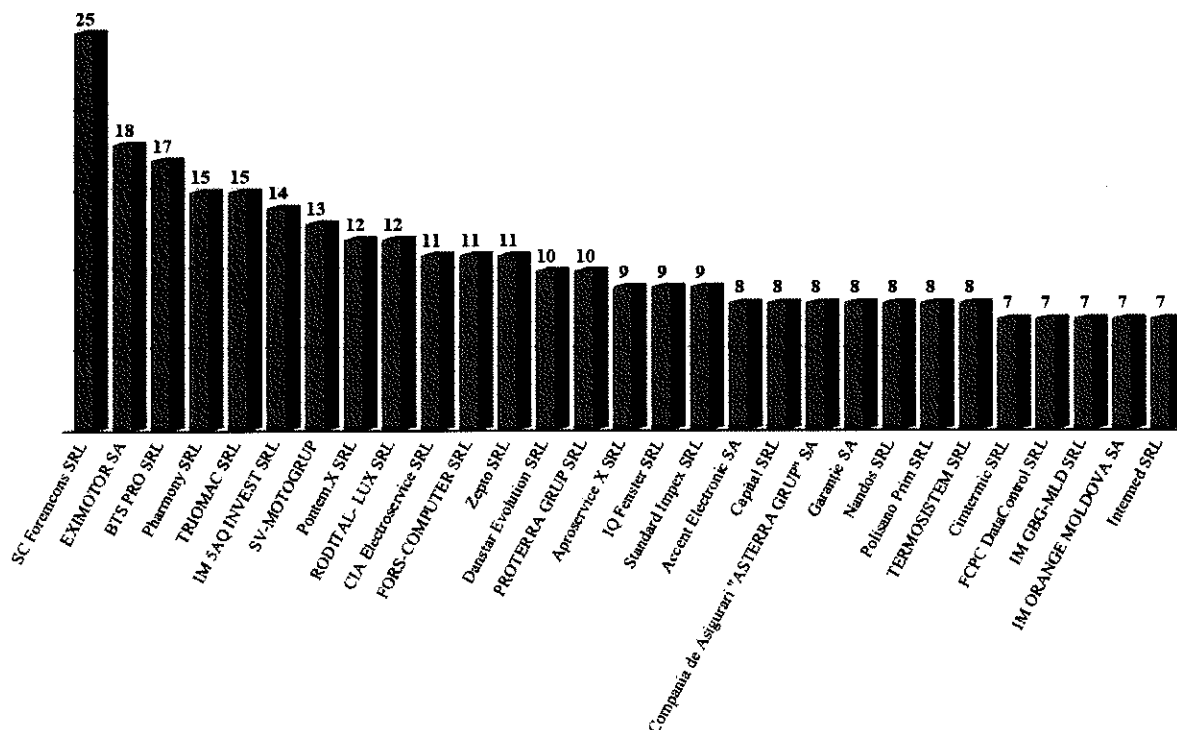
Valoarea estimată a procedurilor de achiziție publică contestate constituie 980.838.029,25 lei. Cele mai multe contestații au fost depuse de către operatorii economici: „Pharmony” SRL (9 contestații); „FCPC DataControl” SRL (7 contestații); „Ecochimie” SRL (6 contestații). Este de menționat că numărul mare de contestații depuse pe marginea procedurilor de achiziție publică inițiate de autoritatea contractantă în cauză sunt generate și din cauza numărului mare de proceduri organizate de către aceasta, inclusiv cu multe loturi în fiecare.

Împotriva USMF „Nicolae Testemițanu” în anul 2019 au fost depuse 27 de contestații dintre care 2 au fost retrase. Într-un caz contestația a fost retrasă, deoarece argumentele aduse de către autoritatea contractantă au fost acceptate de către operatorul economic contestator, în alt caz motivul este necunoscut. Din cele 24 de decizii emise, în 10 cazuri s-a dispus admiterea pretențiilor, iar în 7 cazuri contestațiile au fost respinse, 4 contestații nu au ținut de competența Agenției, o contestație a fost restituită fără examinare în fond și o decizie a fost emisă în anul 2020. Valoarea estimată a procedurilor contestate constituie 48.319.450,39 lei.



Pe parcursul perioadei raportate s-a observat că unii operatori economici au fost mai activi în depunerea contestațiilor

Figura 7. Operatori economici care au depus cele mai multe contestații



La fel ca și în anii 2017- 2018, pe parcursul anului 2019, unul din cei mai activi contestatari este „Eximotor” SA. Din 18 contestații formulate, în 8 cazuri contestațiile au fost admise de către completele pentru soluționare a contestațiilor, în 4 cazuri s-a decis admiterea parțială a pretențiilor, iar în 2 cazuri completele pentru soluționarea contestațiilor au dispus respingerea contestațiilor, într-un caz au decis că nu ține de competența Agenției, în altul s-a restituit fără examinare în fond. În 2 cazuri „Eximotor” SA și-a retras contestațiile, deoarece argumentele aduse de către autoritatea contractantă au fost acceptate de către operatorul economic contestator . În perioada raportată printre cei mai activi a fost și operatorul economic „BTS PRO” SRL. Din 17 contestații depuse de către acesta, în 3 cazuri pretențiile înaintate în contestații au fost admise, în 4 cazuri s-a decis admiterea parțială a pretențiilor, în 5 cazuri s-au respins pretențiile, iar o contestație nu a ținut de competența Agenției. În 3 cazuri contestațiile au fost retrase din următoarele motive: într-un caz contestația a rămas fără obiect în urma măsurilor de remediere efectuate de către autoritatea contractantă; o contestație a rămas fără obiect



în urma anulării procedurii de către autoritatea contractantă și într-un caz contestatorul și-a retras contestația, acceptând argumentele aduse de către autoritatea contractantă. De asemenea, în topul celor mai activi contestatori s-a clasat operatorul economic „Foremcons” SRL. Ca urmare a soluționării a 25 de contestații formulate de către acesta, în 3 cazuri s-a dispus admiterea pretențiilor, în 6 cazuri pretențiile au fost admise parțial, iar în 8 cazuri s-a decis respingerea contestațiilor, 8 contestații au fost retrase de către acesta. În 7 cazuri motivul retragerii este necunoscut și într-un caz contestația a rămas fără obiect în urma măsurilor de remediere efectuate de către autoritatea contractantă.

Înscrierea în Lista de interdicție a operatorilor economici pentru prezentarea documentelor false în cadrul procedurilor de achiziție publică

În conformitate cu prevederile pct. 9, pct. 13 și în temeiul pct. 14 subpct. 3) din Regulamentul cu privire la modul de întocmire a Listei de interdicție a operatorilor economici aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1418 din 28.12.2016, Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor în urma examinării documentației depuse de către operatorii economici în cadrul procedurilor de achiziție publică, solicită Agenției Achiziții Publice de a introduce operatorii economici pentru prezentarea documentelor false în Lista de interdicție.

Astfel, ca urmare a realizării atribuțiilor ce-i revin, Agenția, în procesul de soluționare a contestațiilor, urmare a neconformităților depistate, a solicitat includerea în Lista de interdicție a operatorilor economici după cum urmează.

- „Prim-Mol” SRL, prezentarea actelor false în cadrul procedurilor de achiziție publică, ;
- „Expocostas” SRL, modificarea termenului de valabilitate al Certificatului privind lipsa sau existența restanțelor față de bugetul public național;
- „Eco Building Stage” SRL, nu a confirmat prin probe concludente autenticitatea certificatului ISO;
- „Ecocarusel” SRL, nu a confirmat prin probe concludente autenticitatea certificatului ISO.

Ca urmare a solicitărilor înaintate Agenția Achiziții Publice a inclus operatorii economici nominalizați în Lista de interdicție pe un termen de 3 ani, respectiv, în

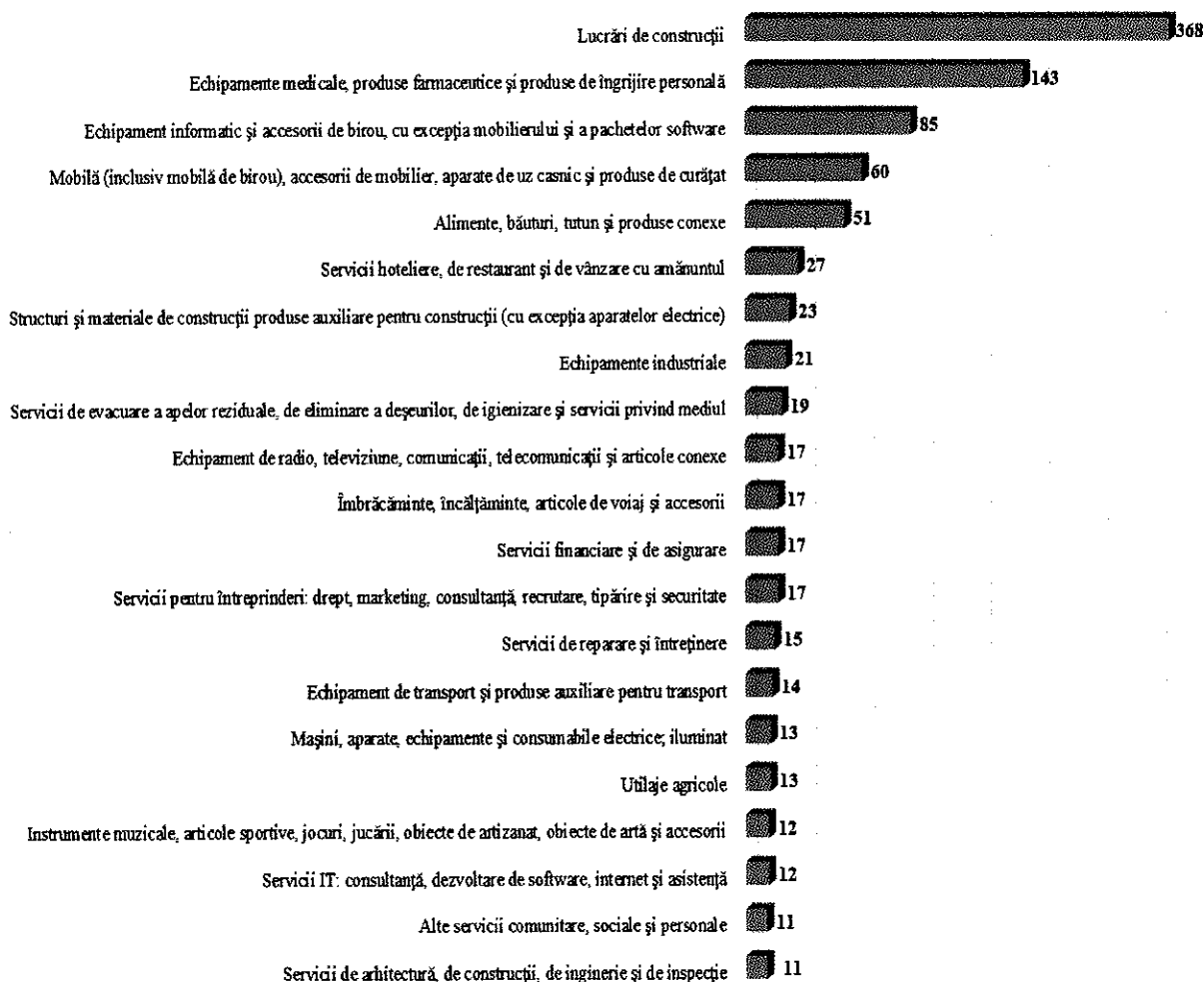


perioada indicată aceștia nu vor putea participa la procedurile de achiziții publice, iar autoritățile contractante nu le vor mai putea atribui contracte de achiziții publice.

Contestațiile formulate de către operatorii economici și înregistrate la Agenție în perioada raportată, după obiectul achiziției (conform CPV):

Analizând graficul de mai jos, referitor la contestațiile formulate în anul 2019, la Agenție, de către operatorii economici, în funcție de tipul/obiectul contractului de achiziție publică, se poate observa că contestațiile formulate în cadrul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică având ca obiect execuția de lucrări sunt cele mai frecvente. Numărul acestora, în comparație cu perioada anului 2018, majorându-se cu 164.

Figura 8. Contestații după obiectul achiziției

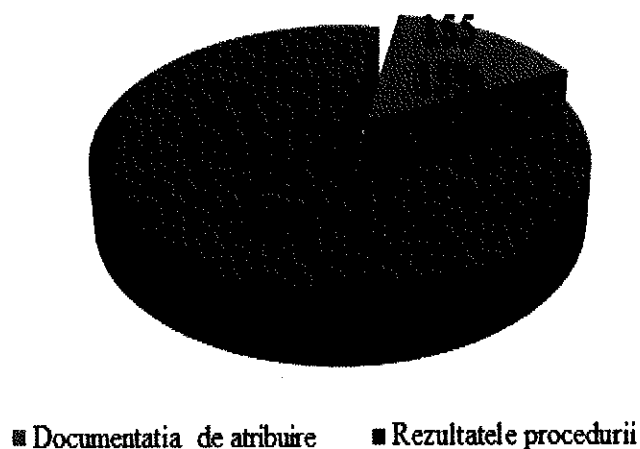




Obiectul contestațiilor formulate de operatorii economici

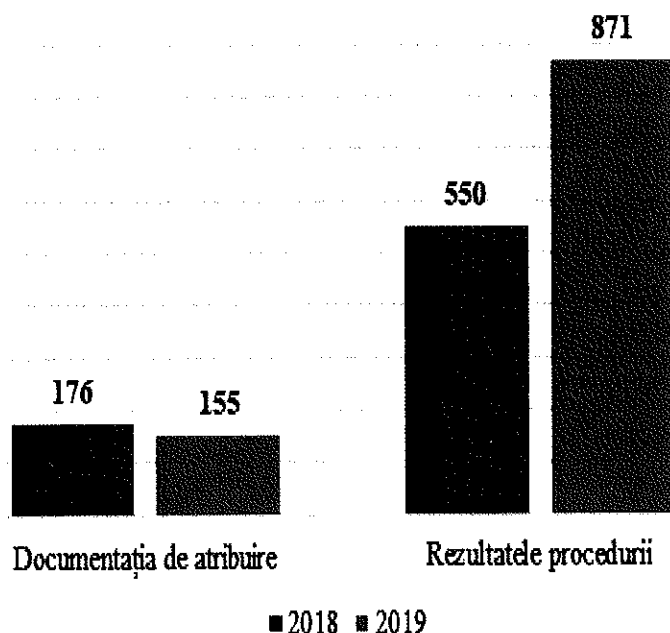
În privința contestațiilor depuse la Agenție de către operatorii economici, este de precizat că din 1026 de contestații depuse, 155 au fost îndreptate împotriva documentației de atribuire, valoarea estimată fiind în sumă de 800.507.043,53 lei, iar 871 au fost îndreptate împotriva rezultatelor desfășurării procedurii de achiziție publică, valoarea estimată fiind în sumă de 3.946.046.671,15 lei.

Figura 9. Obiectul contestațiilor



Situația contestațiilor formulate de operatorii economici la documentația de atribuire și la rezultatul procedurii în perioada 2018 – 2019

Figura 10. Obiectul contestațiilor 2018 – 2019



Din figura nr. 10 se observă, în anul 2019, o ușoară descreștere a contestațiilor formulate la documentația de atribuire, cu 21 de contestații mai puțin (-12%), și invers, contestațiile depuse împotriva rezultatului desfășurării procedurii de achiziție publică a crescut cu 321 de contestații sau +58,4%.

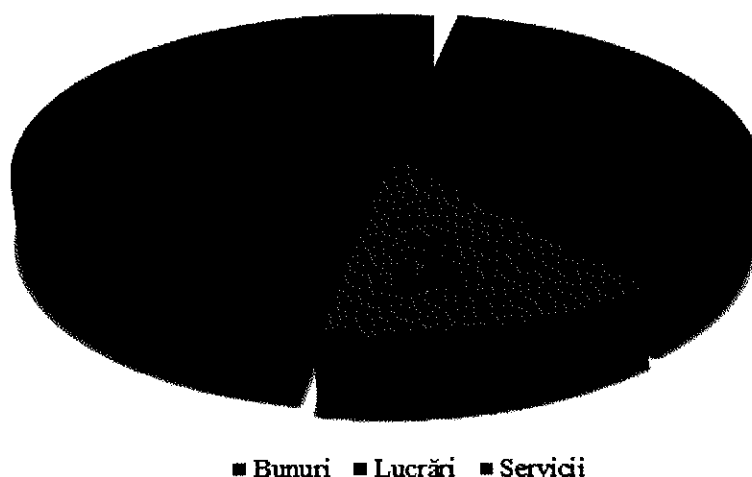


Situația contestațiilor formulate de către operatorii economici pe tipuri de contracte (obiectul achizițiilor)

În aceeași perioadă raportată, au fost contestate proceduri de atribuire a contractelor de achiziție publică având ca obiect:

- execuția de lucrări – în valoare de 2.483.361.657,59 lei;
- bunuri – în valoare de 1.904.099.264,69 lei;
- prestarea de servicii – în valoare de 359.092.792,40 lei.

Figura 11. Obiectul procedurilor de achiziție contestate



■ Bunuri ■ Lucrări ■ Servicii

Situația contestațiilor formulate de către operatorii economici după tipul procedurilor de achiziție publică

Dacă comparăm numărul de contestații, formulate de către operatorii economici și înregistrate la Agenție, după tipurile procedurilor de achiziție publică, rezultă că cele mai multe pretenții au fost înaintate pe marginea procedurilor de licitație deschisă, valoarea estimată fiind de 4.399.890.639,38 lei, urmată de cererea ofertelor de prețuri cu valoarea estimată de 342.187.554,18 lei, urmată de achizițiile de valoare mică cu valoarea estimată de 2.911.830,99 lei (ultimele nu sunt examinate de Agenție).

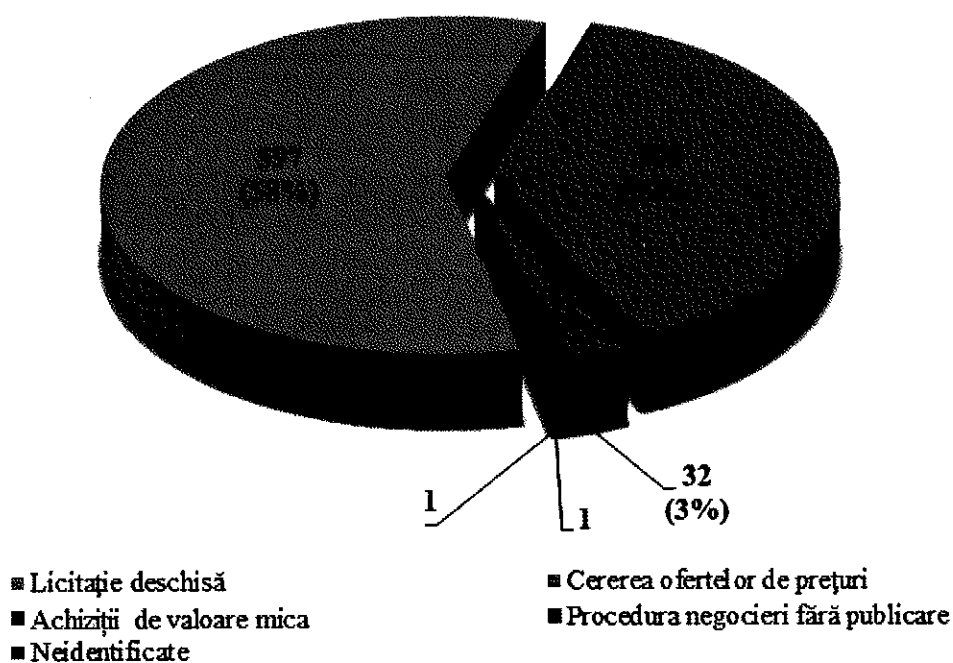
Este de menționat că, prin Legea nr. 319 din 30.11.2018, s-au adus anumite amendamente la Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, inclusiv au fost majorate pragurile pentru achizițiile publice de valoare mică, însă acestea se restituie de către Agenție fără examinare în fond. Cu toate acestea, depunerea contestațiilor pe marginea contractelor de valoare mică este o practică frecventă din partea operatorilor economici,



acest fapt datorându-se Sistemului Informațional Automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” (Mtender) (SIA „RSAP”), care nu diferențiază din punct de vedere funcțional achizițiile de valoare mică de tipurile procedurilor de achiziție publică (pretențiile cărora sunt examinate de Agenție), ceea ce creează confuzii din partea operatorilor economici.

De asemenea, este de subliniat că o contestație a fost înaintată pe marginea procedurii de tip „Negocierea fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare” cu valoarea estimată de 1.563.690,13 lei

Figura 12. Contestații depuse după tipul procedurilor de achiziție publică





Situația contestațiilor formulate de către operatorii economici după elementele contestației

Făcând o analiză a celor mai frecvente aspecte criticate de operatorii economici, în contestațiile formulate pe rezultatul desfășurării procedurilor de achiziție publică, s-a observat că acestea vizează:

- Acceptarea de către autoritatea contractantă a ofertelor depuse de alți participanți ca neconforme sau inacceptabile;
- Respingerea ofertei contestatorului ca neconformă sau inacceptabilă;
- Modul de punctare/evaluare a ofertei contestatorului de către autoritatea contractantă;
- Anularea neîntemeiată a procedurii de achiziție publică;
- Informarea necorespunzătoare a rezultatelor procedurii de achiziție publică.
- În ceea ce privește cele mai frecvente critici formulate de către operatorii economici în cadrul contestării documentației de atribuire, acestea sunt:
- Cerințe restrictive cu privire la experiența similară, criterii de calificare, specificații tehnice;
- Menționarea în cadrul documentației de atribuire a unor denumiri de tehnologii, produse, mărci, producători, fără a se utiliza sintagma „sau echivalent”;
- Aplicarea criteriilor de atribuire contrare prevederilor legale;
- Omiterea obligațiilor autorităților contractante de a aduce clarificări asupra documentației de atribuire.



Cele mai frecvente solicitări ale operatorilor economici contestați

*Modificarea
Documentației de
atribuire în partea
cerințelor de calificare*

*Anularea procedurii de
achiziție publică*

*Anularea deciziei de
atribuire și
reevaluarea ofertelor*

*Modificarea/reformula
rea cerințelor caietului
de sarcini, revizuirea
specificațiilor tehnice*





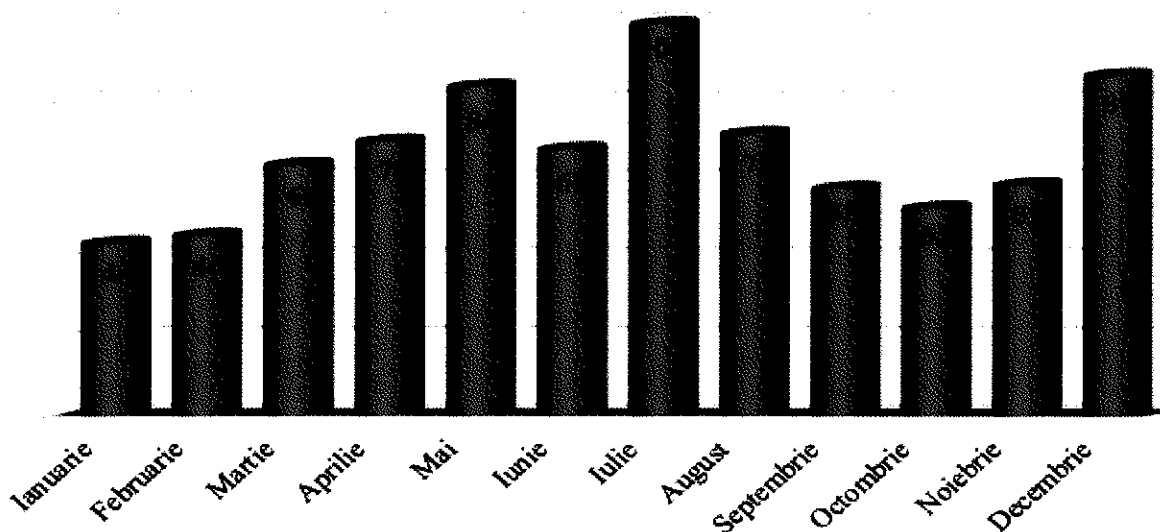
Situația soluționării contestațiilor înregistrate la Agenție în anul 2019

În anul 2019, completele pentru soluționarea contestațiilor au pronunțat un număr de 805 de decizii, valoarea estimată a procedurilor de achiziție publică contestate constituind 4.700.497.244,69 lei. Deciziile emise de către Agenție pe parcursul anului 2019, vizează circa 801 proceduri de achiziție publică. Aici urmează a fi menționat faptul că, în total, de către Agenția Achiziții Publice au fost procesate 5179 de proceduri de achiziție publică, bugetul cărora constituie aproape 9 miliarde de lei¹⁴ și, respectiv, cele 15% din numărul procedurilor de achiziție publică contestate la Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor au vizat aproape jumătate din bugetul destinat achizițiilor publice la nivel național.

De menționat că contestațiile formulate în cadrul aceleiași proceduri de achiziție publică, de regulă, au fost conexate de către complete pentru a se pronunța o soluție unitară.

Defalcată pe luni, situația emiterii deciziilor a evoluat după cum urmează:

Figura 13. Numărul deciziilor emise de complete defalcate pe luni

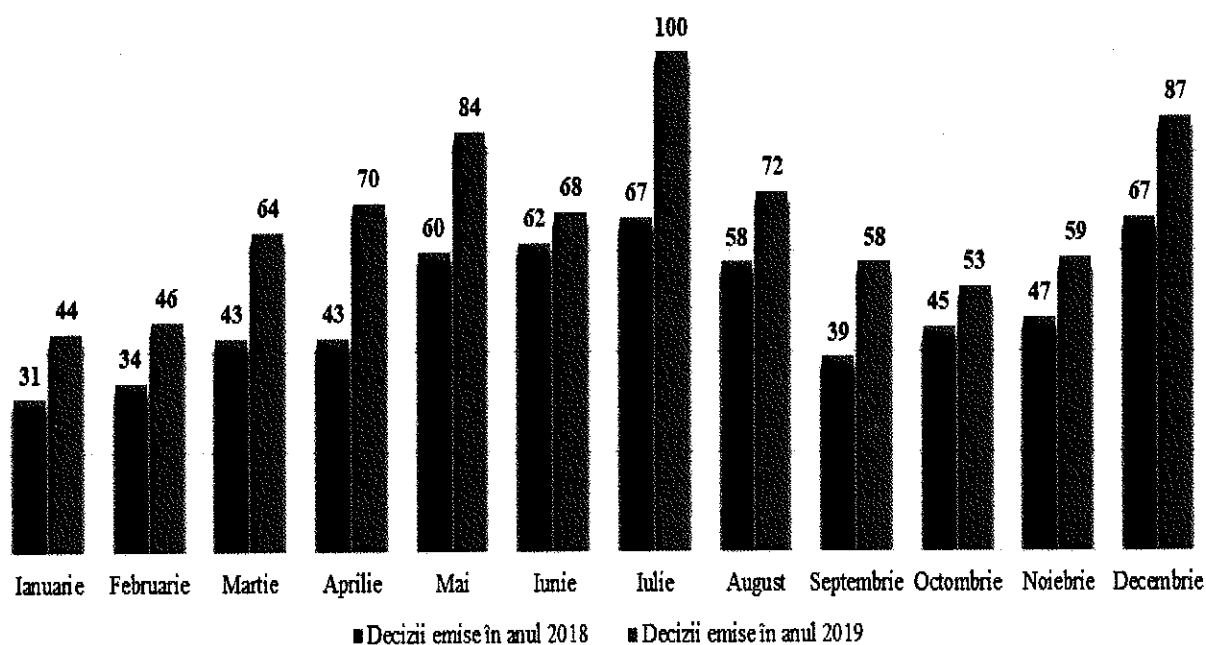


¹⁴ https://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_aap_2019_0.pdf, pag. 17



Comparând numărul contestațiilor soluționate de către Agenție pe parcursul anilor 2018 și 2019, se observă că în ultimul an, consilierii pentru soluționarea contestațiilor au emis cu 209 de decizii mai mult comparativ cu anul precedent, ceea ce a însemnat o creștere de 35%.

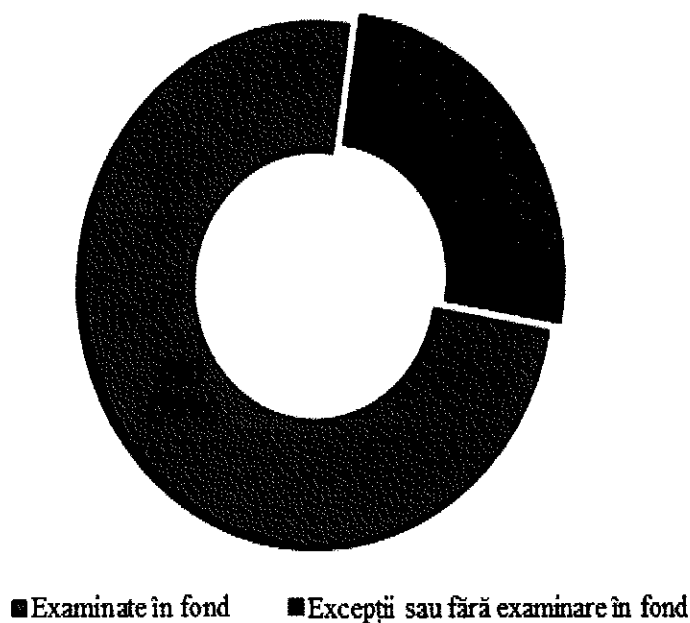
Figura 14. Evoluția deciziilor emise de complete în perioada 2018 – 2019





Din cele 805 de decizii emise de completele pentru soluționarea contestațiilor, 600 de decizii au fost emise ca rezultat al examinării în fond a acestora, în timp ce 205 au constituit excepții.

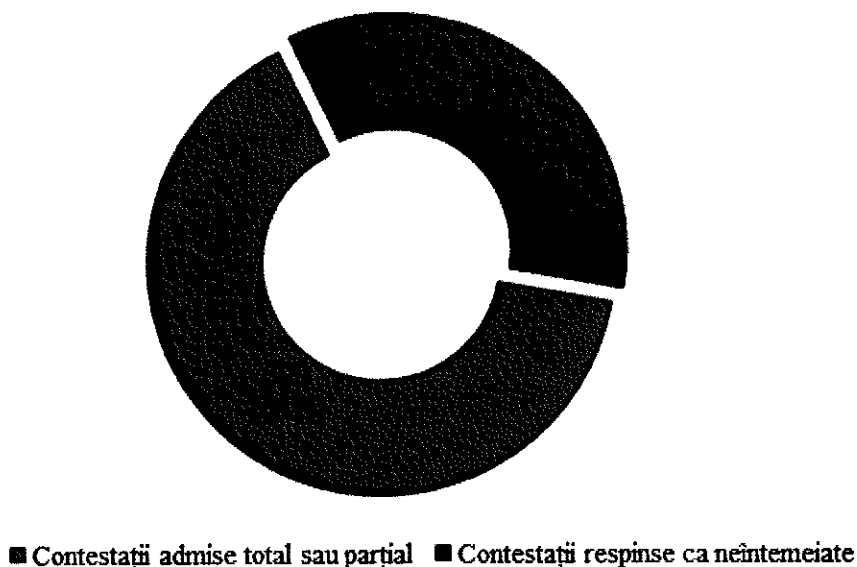
Figura 15. Situația generală a deciziilor



Din cele 600 decizii emise în anul 2019 pe marginea contestațiilor examinate în fond, 390 (65%) au fost admise total sau parțial, în timp ce respinse ca neîntemeiate au fost 210 (35%). Drept urmare, din cele 390 decizii în care s-a dispus **admiterea contestațiilor**, în 300 s-a dispus măsuri de remediere, în 84 de decizii consilierii au dispus anularea procedurii de achiziție publică, iar în 5 decizii s-a dispus anularea parțială a procedurii de achiziție publică (pentru unele loturi). Într-o decizie completul a luat act de anularea procedurii de achiziție publică de către autoritatea contractantă.

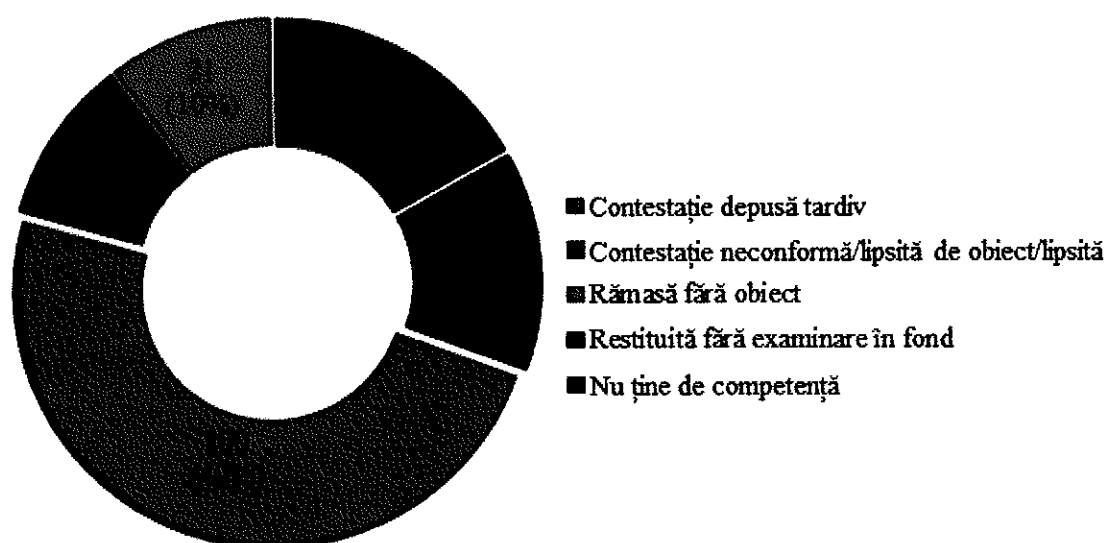


Figura 16. Situația deciziilor pe marginea contestațiilor examinate în fond



Din totalul celor 805 de decizii, 205 au fost respinse fără examinare în fond din următoarele considerente, depuse tardiv – 100, neconforme/lipsite de obiect/lipsite de interes – 21; rămasă fără obiect – 21, concomitent, au fost restituite fără examinare în fond – 35 contestații, respectiv 28 contestații au fost respinse din motivul că examinarea acestora nu ține de competența Agenției.

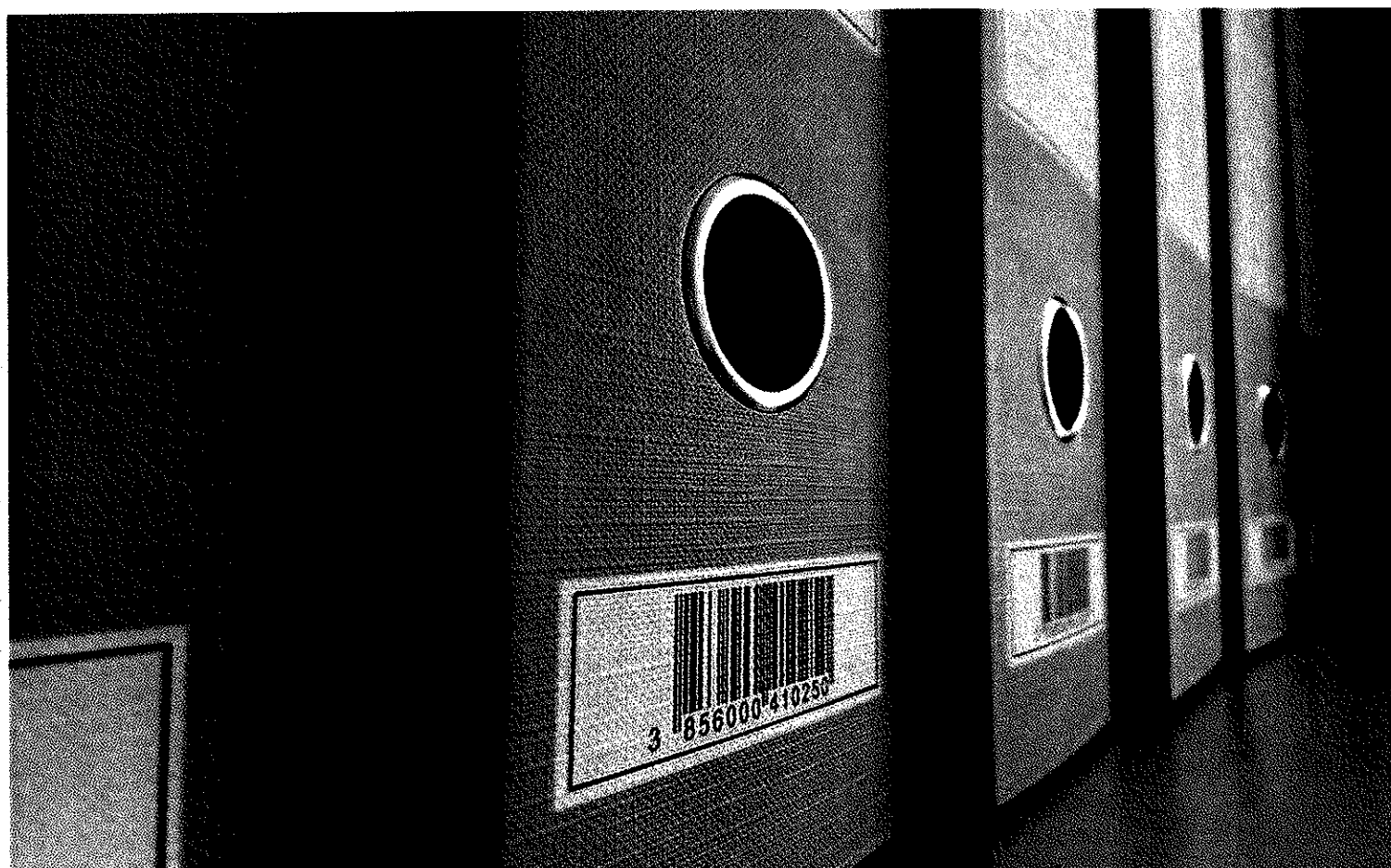
Figura 17. Deciziile pe marginea contestațiilor neexamine în fond





2.1 Evoluția deciziilor pronunțate de Agenție în perioada 2018 – 2019

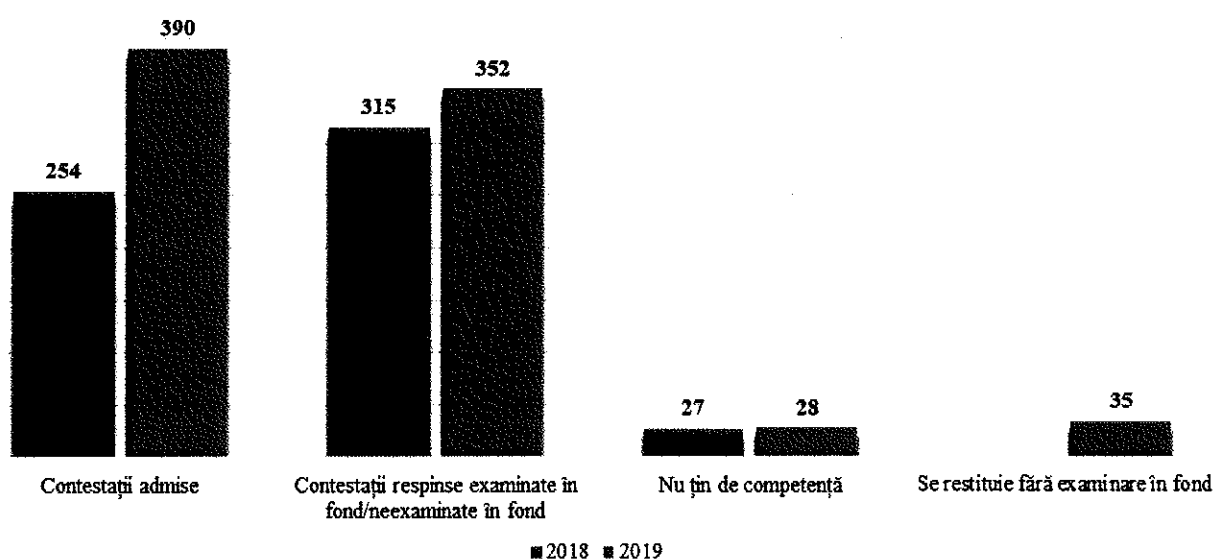
Conform prevederilor pct. 41 din Hotărârea Parlamentului nr. 271/2016, deciziile în cadrul completelor pentru soluționarea contestațiilor sunt adoptate cu votul majorității membrilor și sunt semnate de către toți membrii. Cei care au votat împotriva își pot înregistra opinia separată în procesul-verbal al ședinței respective. Opinia separată va fi expusă obligatoriu în decizia completului. Nimeni nu are dreptul să influențeze deciziile sau să interfereze cu deciziile completelor pentru soluționarea contestațiilor, fiecare consilier votând din intimă convingere, în baza prevederilor legale. Totodată, conform pct. 55 din aceeași hotărâre, Agenția are obligația de a soluționa în fond contestația în termen de 20 de zile lucrătoare de la data primirii contestației, iar în situația incidenței unei excepții care împiedică examinarea în fond a contestației, conform pct. 57, se va exprima pe marginea acesteia în termen de 10 zile. În cazuri temeinic justificate, termenul de soluționare a contestației poate fi prelungit o singură dată cu 10 zile. Decizia Agenției va fi comunicată în scris părților în termen de 3 zile din data pronunțării.





O analiză a evoluției deciziilor admise și respinse de consilierii pentru soluționarea contestațiilor în perioada 2018 – 2019, arată faptul că în anul 2019, comparativ cu anul precedent, pe fondul creșterii semnificative a contestațiilor (41,3%), a crescut atât numărul deciziilor prin care au fost admise contestațiile formulate de operatorii economici cu 53,5%, cât și numărul deciziilor în care completele au respins contestațiile, însă a avut un ritm de creștere mai lent cu 11,7%.

Figura 18. Evoluția deciziilor pronunțate în perioada 2018 – 2019



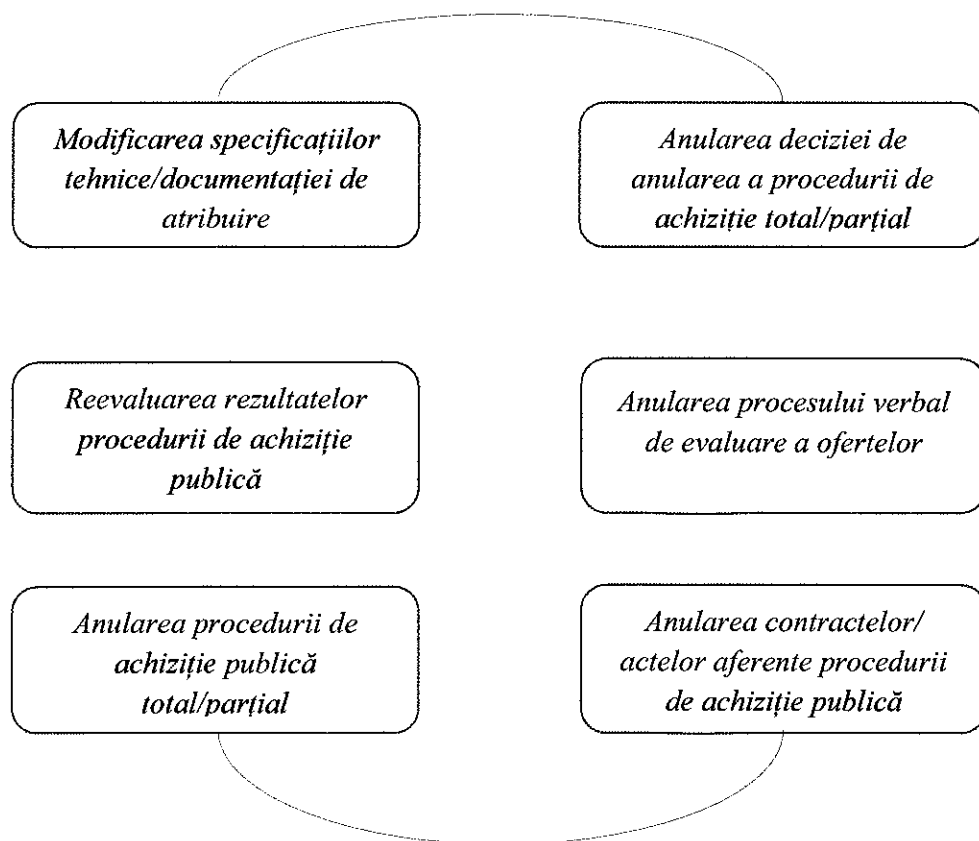


2.2 Contestațiile respinse ca fiind tardive

Din cele 1026 de contestații depuse la Agenție, în 100 cazuri contestațiile au fost depuse tardiv, ceea ce reprezintă 9,75%, raportat la 14,46% față de anul precedent procentul acestora s-a redus nesemnificativ.

Cu toate că pe parcursul anului 2019, Agenția a organizat 7 seminare de instruire, dintre care 2 în teritoriu (centru și sud), pentru reprezentanții operatorilor economici și ai autorităților contractante în vederea familiarizării cu procedura de soluționare a contestațiilor, procentajul contestațiilor respinse ca fiind tardive – 28,4% (raportat la 33,3% față de anul 2018), rămâne a fi unul foarte mare. În același timp, scăderea atât de lentă cu doar 4,9 puncte procentuale a indicatorului respectiv este și un rezultat al informării insuficiente a operatorilor economici ce țin de termenii de depunere a contestațiilor, or nu întotdeauna contestatorilor le sunt cunoscute prevederile art. 83 din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, care reglementează termenii de contestare.

Soluțiile pronunțate de Agenție în cazul contestațiilor admise





2.3 Problematika neexecutării deciziilor

Legea nr. 131/15 privind achizițiile publice indică expres asupra obligativității Deciziei emise de către Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor, aceasta fiind executorie de drept atât pentru autoritatea contractantă ¹⁵, cât și pentru ceilalți participanți la procedura de achiziții publice ¹⁶.

Cu toate acestea nu toate deciziile emise de către Agenție sunt executate cu bună credință de către autoritățile contractante, fiind constatate cazuri de executare formală a acestora, astfel încât ca urmare a executării formale să rămână la același câștigător desemnat inițial în cadrul procedurii, chiar dacă acest fapt este contrar legii, alte autorități contractante aleg să atace în instanță deciziile Agenției, iar procesele în instanțele judecătorești fiind de lungă durată, fac ineficiente deciziile suspendate. În unele cazuri s-a constatat și ignorarea Deciziilor de către unele autorități contractante, operatorii economici, încălcarea drepturilor cărora a fost constatată de Agenție și admise pretențiile acestora, nu au putut efectiv beneficia de efectele acestor Decizii.

În context, cu toate că fenomenul neexecutării Deciziilor Agenției nu este unul foarte răspândit este necesară întreprinderea unor acțiuni de ordin legislativ menite să asigure executarea conformă și în termenele prevăzute ale deciziilor Agenției, mai ales, cele care se referă la măsurile de remediere a încălcărilor constatate în procesul de soluționare a contestațiilor.

Astfel, asigurarea executării deciziilor ANSC trebuie să poarte un caracter de preîntâmpinare și demotivare a neexecutării din partea autorităților contractante. Acest rezultat poate fi obținut prin modificarea Codului contravențional astfel încât organele cu atribuții de control în domeniile de competență ale Agenției să poată aplica sancțiuni contravenționale pentru neexecutarea deciziilor Agenției.

Acțiunile de mai sus au fost stabilite expres în Planul de dezvoltare strategică al Agenției pe termen mediu și lung ¹⁷, iar dacă primele 2 acțiuni țin nemijlocit de Agenție

¹⁵ Legea 131/15 privind achizițiile publice (Republicat: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.424-429/666 din 16.11.2018) art. 86, alin. (10)

¹⁶ Ibidem, art. 86, alin. (11)

¹⁷

https://www.ansc.md/sites/default/files/document/attachments/plan_de_dezvoltare_strategica_pe_termen_mediu_si_lung.pdf



și sunt implementate cu succes, referitor la acțiunea 3 este necesar suportul Guvernului și, respectiv, al Parlamentului în vederea modificării actelor normative și atribuirea competențelor unui organ de control pentru aplicarea sancțiunilor contravenționale pentru neexecutarea Deciziilor Agenției.

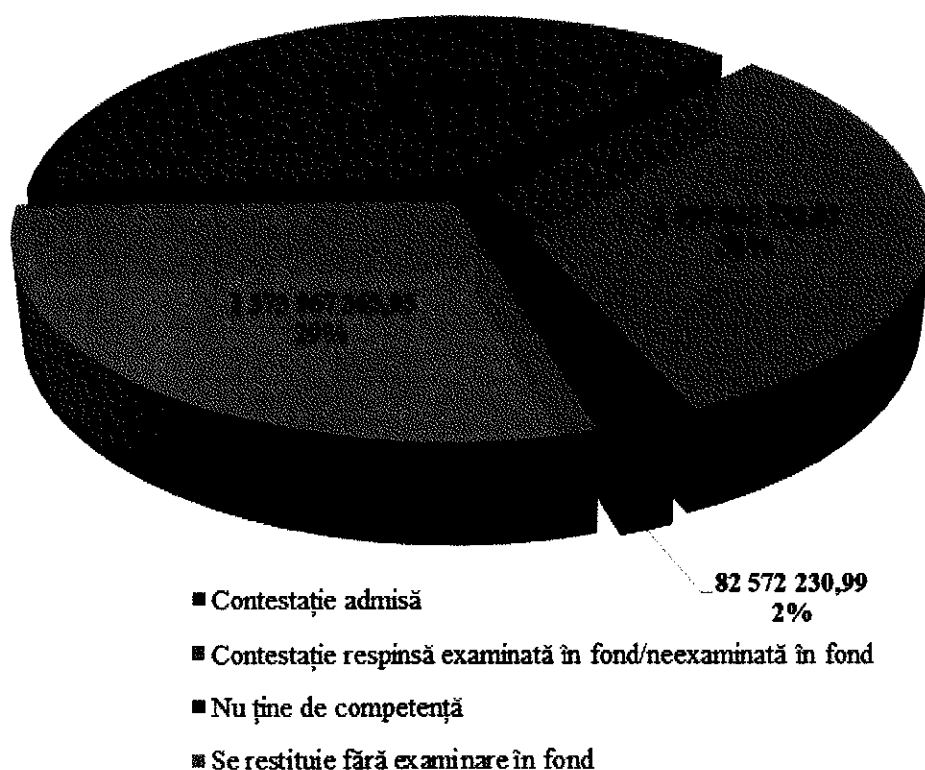




3. Analiza deciziilor emise de Agenție prin prisma valorii estimate a procedurilor de achiziție publică contestate

Din punct de vedere valoric, suma totală estimată a procedurilor de achiziție publică în care Agenția a emis decizii de admitere a contestațiilor formulate de operatorii economici a fost de **1.748.908.915,23 lei**.

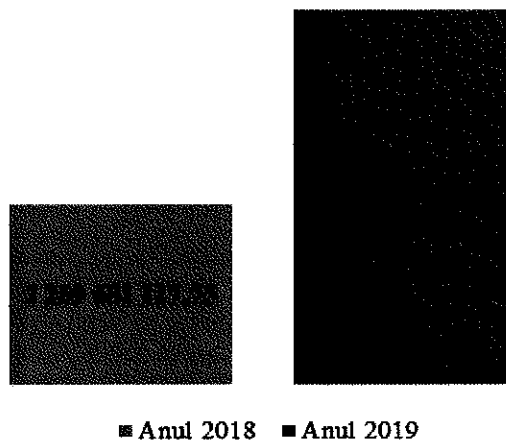
Figura 19. Valoarea estimate a procedurilor de achiziție publică pe marginea cărora au fost emise decizii în funcție de soluția pronunțată





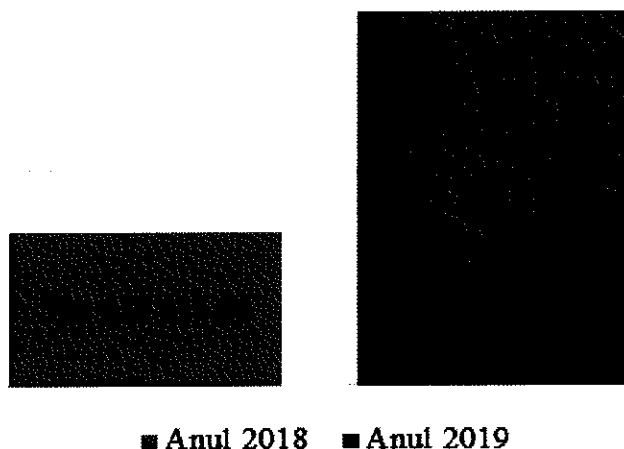
Valoarea totală estimată a procedurilor de achiziție publică în care Agenția a pronunțat decizii pe marginea contestațiilor în perioada anului 2019, este cu 108% mai mare în raport cu anul 2018.

Figura 20. Valoarea estimată a procedurilor de achiziție publică în care Agenția a emis decizii



Valoarea estimată a procedurilor de achiziție publică în care Agenția a pronunțat decizii de admitere a contestațiilor în perioada anului 2019 în raport cu anul 2018 este cu 142,6% mai mare.

Figura 21. Valoarea estimată a procedurii de achiziție publică – decizii de admitere a contestațiilor în funcție de soluția pronunțată



Analiza efectuată scoate în evidență faptul că, în rezultatul examinării contestațiilor depuse de operatorii economici participanți la procedurile de achiziție publică, Agenția a emis decizii de anulare integrală sau parțială a procedurilor de achiziție publică cu valoarea estimată de 252.807.707,01 lei și a dispus măsuri de remediere la proceduri de achiziție publică cu

valoarea estimată de 1.495.484.039,22 lei.

Astfel, deciziile Agenției au stopat încheierea cu încălcarea legislației, a contractelor de achiziții publice cu valoarea estimată de 1.748.291.746,23 lei, adică, atribuirea ilegală sau, în cel mai bun caz, la limita legalității acestora. Într-un caz consilierii pentru soluționarea contestațiilor au luat act de anularea procedurii de achiziție publică cu valoarea estimată de 617.169,00 lei.



Tabelul nr. 1: Analiza generică

Conținutul deciziei	Nr. total	Total general valoarea estimată	Documentația de atribuire		Rezultatele procedurii	
			Nr. decizii	Valoarea estimată	Nr. decizii	Valoarea estimată
Total decizii	805	4 700 497 244,60	122	552 608 147,27	683	4 147 889 097,33
Contestație admisă	390	1 748 908 915,23	41	114 118 975,05	349	1 634 789 940,18
Măsuri de remediere	300	1 495 484 039,22	24	82 387 975,00	276	1 413 096 064,22
Procedura anulată	84	238 479 254,19	15	30 593 841,05	69	207 885 413,14
Procedura parțial anulată	5	14 328 452,82	1	519 990,00	4	13 808 462,82
Se ia act de anularea procedurii	1	617 169,00	1	617 169,00	-	-
Contestație respinsă	352	1 495 048 732,52	73	437 926 450,22	279	1 057 122 282,30
Contestație depusă tardiv	100	504 156 484,96	40	298 545 603,51	60	205 610 881,45
Contestație neconformă, lipsită de obiect	17	185 137 712,25	2	35 580 000,00	15	149 557 712,25
Contestație lipsită de interes	4	33 313 023,82	2	3 282 153,82	2	30 030 870,00
Ca rămasă fără obiect	21	29 697 618,22	14	24 582 133,89	7	5 115 484,33
Contestație neîntemeiată	199	693 283 791,45	15	75 936 559,00	184	617 347 232,45
Imposibilitatea remedierii actului atacat	11	49 460 101,82	-	-	11	49 460 101,82
Nu fine de competență	28	82 572 230,99	2	107 000,00	26	82 465 230,99
Se restituie fără examinare în fond	35	1 373 967 365,95	6	515 722,00	29	1 373 451 643,95



4. Deciziile Agenției atacate în instanțele judecătorești

Respectând principiul constituțional al accesului la justiție, legiuitorul a stabilit la art. 86 alin. (12) din Legea nr. 131/2015, că Decizia Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestărilor privind soluționarea contestației poate fi atacată în instanța judecătorească competentă.

Existența unui astfel de control reprezintă o garanție pentru părțile implicate, în sensul că orice eroare poate fi înlăturată/remediată, iar pentru consilierii de soluționare este un stimulent în vederea îndeplinirii atribuțiilor cu maximă rigurozitate și exigență, cunoscând că decizia acestora ar putea să fie controlată de o instanță de judecată.

În rezultatul examinării contestațiilor depuse în fața Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestărilor, în instanțele judecătorești sunt atacate deciziile de soluționare a acestora, în anul de referință fiind examinate cereri de chemare în judecată depuse în anii precedenți raportării. Astfel, pe parcursul anului 2019 au fost depuse 21 de cereri de chemare în judecată unde Agenția are calitatea de pârât sau intervenient. În aceeași perioadă, Agenția a fost citată în 36 de cauze (cererile fiind depuse în 2017 – 2018 – 2019) în ordinea contenciosului administrativ, cu referire la deciziile emise pe marginea contestațiilor depuse de operatorii economici participanți la procedurile de achiziție publică, participând la circa 82 ședințe de judecată.

În perioada raportată, 9 cereri de chemare în judecată au fost respinse ca și nefondate fiind menținute Deciziile Agenției de către instanțele judecătorești.

Într-un caz instanța a dispus încetarea procesului judiciar, iar în 6 cazuri reclamanții au renunțat la acțiuni fiind admise toate cererile de renunțare.

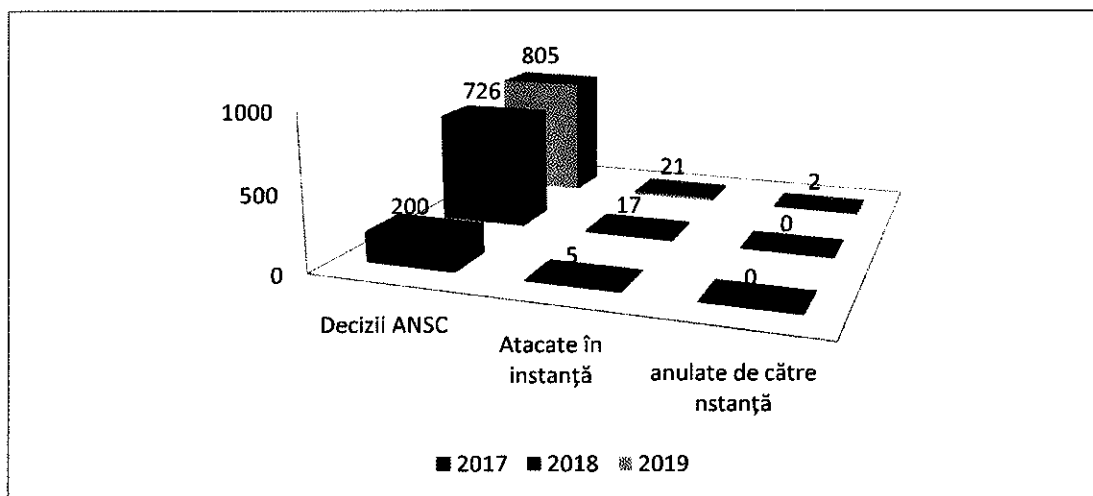
Pe marginea a 2 cereri de chemare în judecată formulate în 2017 și 2018, pretențiile reclamanților au fost admise de către instanțe, fiind anulate 2 Decizii ale Agenției prin decizii definitive și irevocabile. Celelalte cereri de chemare în judecată urmează a fi examinate și, respectiv, soluționate pe parcursul anului 2020.

Din numărul total de decizii emise (1726) de către Agenție, de la fondare până la finalul anului 2019, doar 2 decizii au fost anulate de către instanțele judecătorești prin acte definitive și irevocabile, ceea ce reprezintă mai puțin de 1% din numărul total al deciziilor emise. Prin urmare, în cele mai multe cazuri participanții la procedurile de



achiziție publică se conformează Deciziilor Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor, iar în cazurile în care Deciziile sunt atacate în instanțele judecătorești, în majoritatea cazurilor instanțele mențin Deciziile Agenției ca fiind legale.

Figura 22. Deciziile Agenției anulate de către instanța de judecată în 2017 – 2019





5. Problematicile identificate în procesul de soluționare a contestațiilor și acțiunile întreprinse. Soluții unificate

Necesitatea instituirii mecanismului de responsabilizare a operatorilor economici

Autoritățile contractante au motivat că scopul unor contestații este tergiversarea procedurii de achiziție publică și nu apărarea drepturilor și intereselor operatorilor economici participanți la procedurile respective, iar unii operatori economici au indicat asupra faptului că procesul de contestare a devenit o profesie a unor ofertanți.

Pe de altă parte, căile de atac trebuie să fie accesibile, pentru a garanta dreptul la apărare oricărui operator economic ce se consideră lezat în drepturi, ca urmare a participării la o procedură de achiziție publică, iar în aceste condiții măsurile de responsabilizare nu trebuie să aibă un efect demotivant asupra participanților, or dreptul la apărare este garantat de Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice.

Legislația națională din domeniul achizițiilor publice este în mare măsură ajustată la prevederile Directivelor relevante ale Uniunii Europene, iar în acest sens este de menționat că jurisprudența Curții Europene de Justiție apreciază ca și conformă cu directiva 2007/66/CE practica de percepere a unei taxe ca și condiție de admisibilitate a unei contestații (a se vedea cauza *Orrizonte Salute C-61/14*), unde Curtea a stabilit că:

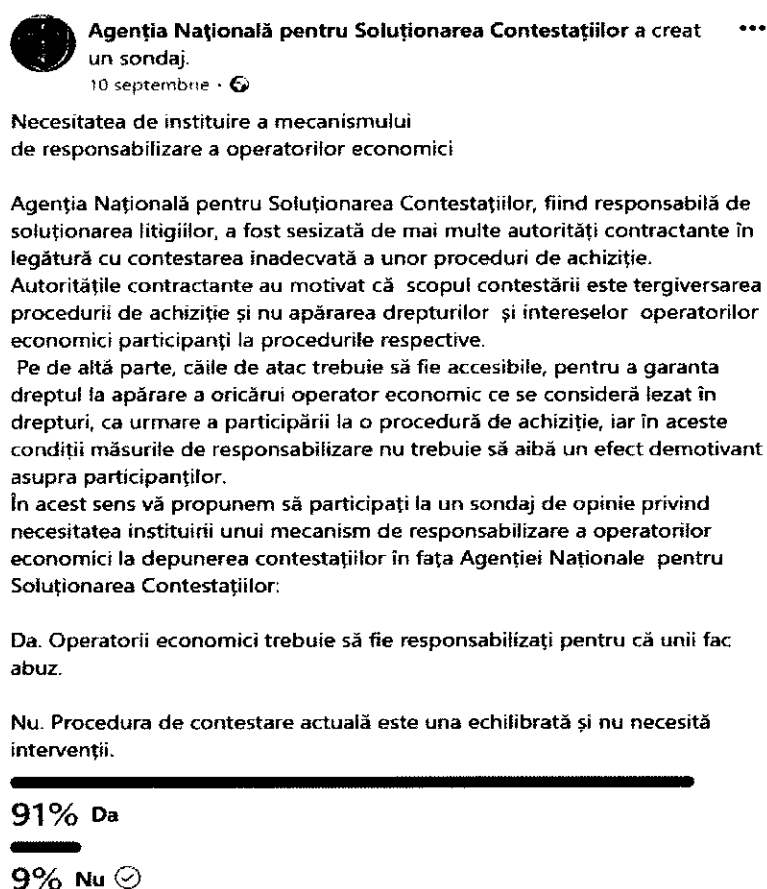
1. Taxele judiciare nu încalcă Directiva privind remediile;
2. Aplicarea taxelor judiciare diferențiate pe valorile estimate ale procedurilor de achiziții publice sunt permise;
3. Repetarea taxelor judiciare pentru diferite proceduri de examinare a contestațiilor referitoare la aceeași procedură sunt, de asemenea, permise.

În vederea identificării necesității de implementare a mecanismului de responsabilizare a operatorilor economici la depunerea contestațiilor în cadrul Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor au fost inițiate 2 sondaje de opinii.



Primul a fost inițiat prin intermediul unei rețele de socializare, iar al doilea prin diseminarea chestionarelor în cadrul desfășurării seminarelor de instruire. Astfel, în cadrul primului sondaj, desfășurat prin intermediul unei rețele de socializare¹⁸, populară în Republica Moldova, 91% din respondenți au votat pro instituire mecanism de responsabilizare a operatorilor economici, iar 9% au fost împotriva. Totodată, respondenții nu neapărat au fost reprezentanții operatorilor economici sau ai autorităților contractante, pentru a considera voturile acestora ca și reprezentative.

Figura 23. Sondaj de opinie privind necesitatea instituirii mecanismului de responsabilizare



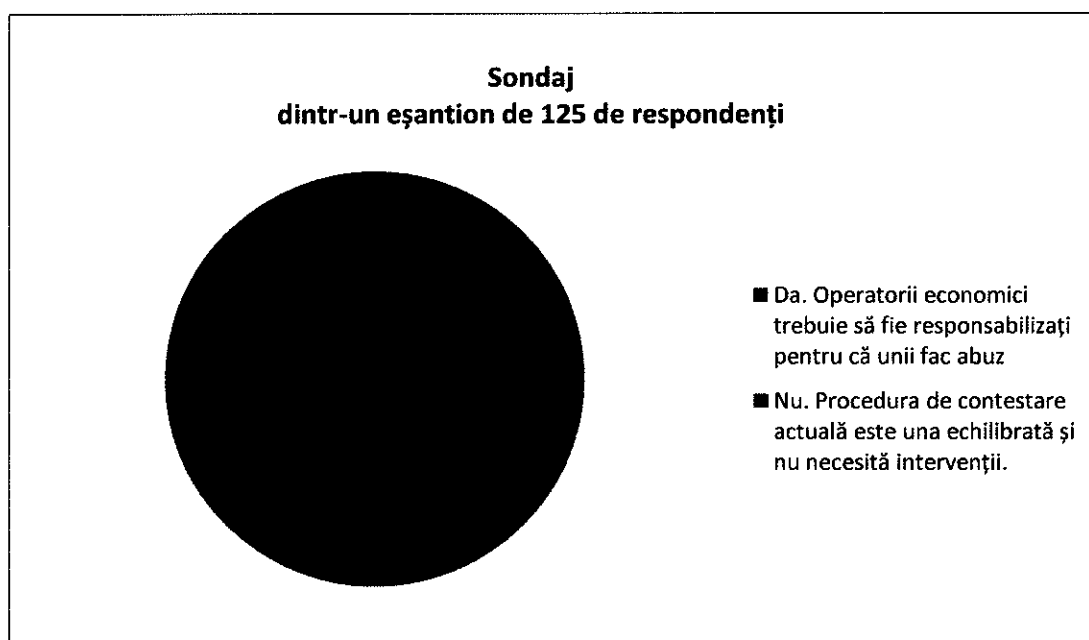
¹⁸ <https://www.facebook.com/ansc.md/posts/944041195960602>



În ceea ce ține de al doilea sondaj, este de menționat că rezultatele acestuia reflectă într-o măsură echivalentă rezultatele primului. Astfel, 88% dintre respondenți au dat prioritate opțiunii afirmative și doar 12% celei negative. Totuși, al doilea sondaj poate fi considerat mai reprezentativ, în măsura în care participanții la seminarele de instruire pe care le-a organizat Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor, în trimestrele III-IV ale anului 2019, au constituit reprezentanți ai operatorilor economici și ai autorităților contractante.

Cu toate acestea, trebuie menționat faptul că operatorii economici au fost reprezentați într-un quantum mai mic decât autoritățile contractante, însă acest fapt nu afectează în mod categoric rezultatele sondajului respectiv fiind evidentă opțiunea pentru care a optat majoritatea respondenților participanți la seminarele de instruire.

Figura 24. Sondaj de opinie privind necesitatea instituirii mecanismului de responsabilizare



Urmează a fi conștientizat faptul că depunerea unei contestații „volens nolens” prelungește perioada unei proceduri de achiziție publică, or indiferent de soluția pronunțată de către Agenție, contractul va putea fi încheiat doar după ce în decurs de 20 de zile lucrătoare (aproximativ o lună în zile calendaristice) este emisă o decizie cu privire la contestație, iar în cazurile în care mai sunt aplicate și măsuri de remediere, plus aproximativ o săptămână, cu existența probabilității repetării procedurii de contestare a reevaluării rezultatelor, ca urmare a aplicării măsurilor de remediere.



Astfel, cel puțin pentru cazurile în care contestațiile sunt admise și aplicate măsuri de remediere, procedura de achiziție publică se prelungește cu o lună și jumate în zile calendaristice.

Prin urmare, dorința autorităților contractante și a operatorilor economici participanți la procedurile de achiziție publică, care în mod constant sunt desemnați câștigători, de a avea implementat un mecanism de responsabilizare a operatorilor economici la depunerea contestațiilor poate fi înțeleasă, deoarece atât autoritățile contractante, cât și operatorii economici care în mod constant sunt desemnați câștigători văd procesul de soluționare a contestațiilor nu ca pe o revendicare a drepturilor încălcate, dar ca pe o simplă tergiversare a procedurii de achiziție publică cu toate că aceste lucruri nu sunt echivalente.

Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor activează de puțin peste 2 ani, iar aceasta reprezintă o perioadă destul de mică pentru a putea afirma că prima și-a câștigat o notorietate în rândul operatorilor economici astfel încât aceștia să suporte costuri adiționale pentru a depune contestații.

În aceste condiții, implementarea unui mecanism de responsabilizare a operatorilor economici la această etapă poate fi considerată prematură, or nu există nici-o premiză pentru a fi necesară implementarea unui atare mecanism, deoarece simplul considerent că depunerea unei contestații, implicit, duce la decalarea termenelor procedurii de achiziție publică nu este suficient, în măsura în care această decalare este datorată posibilității de revendicare a drepturilor încălcate în cadrul acestor proceduri.

Astfel, la ședința Colegiului Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor din 30 decembrie 2019, consilierii pentru soluționarea contestațiilor au luat decizia de a nu opta pentru implementarea unui mecanism de responsabilizare a operatorilor economici, însă de a fortifica capacitățile contestatorilor și a autorităților contractante prin desfășurarea seminarelor de instruire, inclusiv de a reveni la subiectul abordat peste 2 – 3 ani.



*Analize, concluzii și recomandări pe marginea contestațiilor depuse,
precum și după luarea deciziei Agenției pe marginea acestora*

Operatorii economici depun contestații atât pe marginea actelor emise de autoritățile contractante, înainte de termenul limită de depunere a ofertelor, cât și pe marginea celor emise după acest termen. Cu alte cuvinte, operatorii economici cel mai des critică cerințele din documentația de atribuire și decizia de atribuire a contractului de achiziții publice sau decizia de anulare a procedurii.

Astfel, odată ce a fost depusă contestația, autoritatea contractantă, în cazul în care consideră că criticile aduse sunt întemeiate, poate remedia situația apărută, fără a aștepta decizia Agenției, iar acest fapt face ca contestația să rămână fără obiect. De exemplu: autoritatea contractantă exclude sau modifică cerința contestată, răspunde la solicitarea de clarificare sau comunică despre rezultatele procedurii de atribuire, descalifică ofertantul desemnat câștigător sau respinge oferta acestuia atunci când constată, ulterior depunerii contestației, temeiurile în acest sens. În așa mod, autoritatea contractantă asigură micșorarea duratei procesului de atribuire a contractului, însă nu este exclus faptul că alt participant sau ofertant să conteste aceste acțiuni, care, de asemenea, pot fi examinate în fond.

În ceea ce privește soluțiile indentificate de Agenție, este de accentuat măsura de remediere dispusă de Agenție – de reevaluare a ofertei sau ofertelor, în dependență de speță. De asemenea, este necesar de precizat că reevaluarea ofertei nu înseamnă că autoritatea contractantă urmează, automat, să-i atribue ofertantului contractul sau să respingă această ofertă, situațiile diferă de la speță la speță, nu în zadar Agenția face mențiunea în dispozitivul deciziei – cu luarea în considerare a constatărilor din partea motivată.

Prin urmare, atunci când se constată că autoritatea contractantă a examinat superficial oferta desemnată câștigătoare sau, în sens opus, a respins oferta contestatorului, fără a se asigura că aceasta corespunde tuturor cerințelor și anume fără a solicita clarificări pe marginea cerințelor de calificare, explicații și/sau documente justificative, după caz, asupra ofertei financiare sau tehnice, reevaluarea ofertei reprezintă evaluarea repetată a acesteia, însă după întreprinderea acțiunilor menționate,



având la bază aprecierile Agenției din decizie. Astfel, prin decizia Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor, procedura de atribuire este întoarsă la etapa precedentă atribuirii contractului sau anulării procedurii, respectiv, grupul de lucru este obligat să dea din nou un calificativ ofertei și anume – acceptabilă/inacceptabilă, conformă/neconformă, în dependență de clarificările, explicațiile sau documentele justificative primite.

Atunci când Agenția constată că motivele de descalificare sau de respingere a ofertei sunt neîntemeiate, obligația de a reevalua oferta reprezintă obligația grupului de lucru să dea din nou un calificativ al ofertei, având în vedere aprecierile Agenției din decizie. Cu alte cuvinte, motivele constatate de Agenție ca neîntemeiate, nu pot servi grupului de lucru, iarăși, ca motiv de apreciere a ofertei ca inacceptabilă sau neconformă. Totuși, aici e necesar de menționat, că în procesul de reevaluare a ofertei, în cazul în care grupul de lucru constată alte temeuri care duc la aprecierea ofertei ca inacceptabilă sau neconformă, neacceptarea acesteia nu ar însemna că autoritatea contractantă nu a respectat decizia Agenției, însă trebuie de precizat că aceste acțiuni, pot fi iarăși contestate și, în dependență de soluție, procedura poate fi întoarsă iarăși la etapa de evaluare. În mare parte, tot depinde de profesionalismul și obiectivismul grupului de lucru.

Atunci când Agenția constată că pretențiile contestatorului sunt întemeiate, respectiv, se constată că operatorul economic desemnat câștigător nu îndeplinește cerințele de calificare sau oferta acestuia nu corespunde cerințelor din documentația de atribuire, obligația de a reevalua oferta reprezintă obligația grupului de lucru să dea din nou un calificativ al ofertei, având în vedere aprecierile Agenției din decizie, însă este cert faptul că oferta dată nu mai poate fi apreciată ca acceptabilă sau conformă. Cu alte cuvinte, într-o atare situație, desemnarea aceluiași câștigător după reevaluare nu are nici un temei legal, fiind contrară prevederilor 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. Astfel,



decizia de atribuire, emisă contrar deciziei Agenției, care, odată ce nu a fost suspendată sau anulată de către instanța judecătorească competentă, este executorie pentru părți.

În continuare, importantă este următoarea etapă a procesului de atribuire a contractului de achiziții publice. În acest sens, Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice stabilește la art. 15 alin. (1) lit. f) și lit. g) următoarele atribuții ale grupului de lucru:

- De a examina, evalua și de a compara ofertele operatorilor economici prezentate în cadrul procedurilor de achiziție publică;
- Atribuția de a atribui contracte de achiziții publice care sunt încheiate de autoritatea contractantă cu operatorii economici.

Astfel, etapa următoare evaluării/reevaluării ofertei/ofertelor ține nemijlocit de atribuțiile grupului de lucru pentru achiziții și anume de a fi comparate ofertele și, în consecință, de a fi desemnată cea câștigătoare sau, după caz, de anulare a procedurii de achiziție publică în temeiul art. 71 din legea prenotată.

În concluzie, menționăm că este greșită afirmația unor autorități contractante și a unor operatori economici că prin obligarea autorității contractante de a reevalua o anumită ofertă, Agenția ar decide cui să-i fie atribuit contractul, or prin Decizia Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor procedura este întoarsă la etapa de evaluare, autoritatea contractantă urmând să-și execute atribuțiile.

În concluzie, este de remarcat faptul că, chiar dacă în dispozitiv sunt dispuse măsuri de remediere în privința unei singure oferte, acest fapt nu împiedică autoritatea contractantă, în cazul în care constată că a respins neîntemeiat ofertanții de pe primele locuri din clasament, care nu au contestat decizia autorității contractante, să reevalueze și aceste oferte, or, într-o interpretare inversă, asemenea acțiuni ar fi contrare principiului stabilit la art. 7 lit. a) din aceeași lege, utilizarea eficientă a banilor publici. Aici e necesar de precizat că Agenția nu are nici un temei legal să oblige autoritățile contractante să evalueze repetat și celelalte oferte, motivele de respingere ale cărora nu au fost obiect al contestației, respectiv acest acțiuni țin nemijlocit de atribuțiile grupului de lucru.



Practica unitară privind evaluarea datelor de calificare ale Operatorului Economic de către Autoritatea Contractantă

1. Faptul că un ofertant nu bifează în DUAE „căsuțele” corespunzătoare privind informația cu privire la cerințele de calificare, în condițiile în care autoritatea contractantă nu a prevăzut aceste cerințe în anunțul de participare, nu constituie motiv de descalificare al ofertantului.

Aprecierea se întemeiază reieșind din următoarele:

Prevederile art. 17 alin. (1) din Legea nr. 131/2015 reglementează expres că „Pentru constatarea datelor de calificare în cadrul procedurilor de achiziție publică, operatorul economic va prezenta documentele eliberate de autoritățile competente stabilite de autoritatea contractantă în cadrul procedurilor de achiziție publică. În funcție de obiectul achiziției publice, în sensul art. 1, și de tipul procedurii alese conform art. 46 alin. (1), autoritatea contractantă are obligația de a stabili pentru fiecare procedură în parte criteriile de calificare și selecție, precum și documentele-suport, prevăzute de legislația în vigoare, necesare pentru a fi prezentate de către operatorii economici”. Mai mult, potrivit alin. (3) din articolul menționat, autoritatea contractantă evaluează datele de calificare ale operatorului economic conform modului și criteriilor expuse în documentația de atribuire, iar în conformitate cu alin. (10) din același articol, criteriile de calificare și selecție specificate în anunțul și/sau invitația de participare trebuie să fie aceleași cu cele prevăzute în documentația de atribuire.

Din prevederile normative citate, nu rezultă obligativitatea prezentării de către ofertanți a informației ce ține de calificarea acestora chiar dacă autoritatea contractantă nu include aceste aspecte în lista cerințelor de calificare.

Într-o atare situație, descalificarea unui ofertant în cadrul procedurii de atribuire duce la eludarea prevederilor art. 40 alin. (1) din Legea nr. 131/2015, care obligă autoritatea contractantă de a stabili în documentația de atribuire orice cerință, criteriu, regulă și alte informații necesare pentru a asigura ofertantului o informare completă, corectă și explicită cu privire la modul de aplicare a procedurii de atribuire.

Suplimentar, pct. 10.1 din Documentația standard pentru realizarea achizițiilor publice de bunuri, aprobată prin Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 173 din 05.10.2018,



pct. 10.1 din Documentația standard pentru realizarea achizițiilor publice de servicii, aprobată prin Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 174 din 05.10.2018, pct. 10.1 din Documentația standard pentru realizarea achizițiilor publice de de bunuri și servicii prin cererea ofertelor de prețuri, aprobată prin Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 175 din 05.10.2018, precum și pct. 11.2 din Documentația standard pentru realizarea achizițiilor publice de lucrări, aprobată prin Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 176 din 05.10.2018, prevede expres faptul că pentru confirmarea datelor de calificare în cadrul procedurii de achiziții publice, operatorul economic va completa și va prezenta DUAЕ, în conformitate cu cerințele stabilite de autoritatea contractantă.

Astfel, obligația ofertantului de a prezenta declarații/documente necesare care să demonstreze îndeplinirea anumitor cerințe de calificare este corelativă obligației autorității contractante de a identifica și a stabili în anunțul de participare criteriile de calificare și selecție, precum și documentele-suport, prevăzute de legislația în vigoare, necesare a fi prezentate de către ofertant în acest sens.

2. În cazul în care ofertantul indică în oferta tehnică modelul/codul articolului bunului propus astfel încât bunul să poată fi identificat, însă în același timp nu indică toți parametrii tehnici/performancele, inclusiv nu prezintă din start documentele confirmative în acest sens, acest fapt nu constituie motiv de a respinge automat această ofertă, autoritatea contractantă trebuind să întreprindă acțiuni întru clarificarea aspectului dat, inclusiv solicitarea documentelor/certificatelor lipsă.

Aprecierea respectivă se bazează pe prevederile art. 69 alin. (3) din Legea nr. 131/2015, potrivit căreia, la etapa examinării, evaluării și comparării ofertelor, autoritatea contractantă are dreptul să solicite ofertantului doar explicații scrise asupra ofertei sale, dacă informațiile și documentele prezentate sunt incomplete, sau, după caz, documentele justificative aferente DUAЕ, în coroborare cu pct. 23 din Regulamentul cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 667 din 27.05.2016, care prevede că pe parcursul evaluării ofertelor grupul de lucru are dreptul de a solicita explicații și documente suplimentare de la ofertanți, în scopul confirmării datelor inițial prezentate.



Totodată, art. 69 alin. (5) din legea menționată prevede că autoritatea contractantă are dreptul să considere oferta conformă dacă aceasta conține abateri neînsemnate de la prevederile documentației de atribuire, erori sau omiteri ce pot fi înlăturate fără a afecta esența ei. Astfel, prezentarea ulterioară a informației lipsă, inclusiv documente/certificate stabilite în descrierea tehnică, nu schimbă esența ofertei în măsura în care acestea se referă la modelul/codul articolului bunului oferit, iar acest fapt, la etapa de evaluare a ofertelor, nu expune autoritatea contractantă la o posibilă conduită speculativă din partea ofertantului atât timp cât în contract se transpune anume acel model/cod de articol al bunului oferit.

Totodată, aprecierea dată nu se referă la situația în care ofertantul nu declară din start o componentă/funcționalitate opțională anumită la bunul oferit, respectiv prin clarificări acesta își modifică oferta, ceea ce contravine alin. (4) din același articol.

3. În cazul în care, după aplicarea prevederilor art. 20 alin. (8) din Legea nr. 131/2015, ofertantul nu prezintă toate documentele din lista cerințelor de calificare, autoritatea contractantă, în temeiul alin. (9) din articolul menționat în coroborare cu art. 17 alin. (4) din legea prenotată – „În cazul în care informațiile sau documentele prezentate de către ofertant/candidat sânt incomplete sau eronate, autoritatea contractantă solicită ofertantului/candidatului în cauză să suplimenteze, să clarifice sau să completeze informațiile sau documentele corespunzătoare, respectând principiul transparenței și cel al tratamentului egal, va solicita ofertantului să suplimenteze documentele prezentate prin prezentarea documentului/ documentelor lipsă. În cazul neprezentării documentului/documentelor solicitate, acesta va fi descalificat în temeiul prevederilor art. 17 alin. (5) din aceeași lege „Ofertantul/candidatul este descalificat în cazul în care nu suplimentează, nu prezintă clarificări sau nu completează informațiile sau documentele solicitate de autoritatea contractantă în termenele stabilite de aceasta”.

Într-o interpretare inversă legiuitorul putea să nu prevadă cuvântul „suplimentar” în măsura în care a prevăzut „va completa” cu toate că și completarea documentelor prezentate poate fi interpretată ca adăugire a documentului lipsă la cele prezentate. Mai mult, până a deveni incidente prevederile alin. (4) menționat, legea în cauză nu prevede expres faptul că oferta nu se acceptă dacă ofertantul nu a prezentat toată lista de



documente sau dacă cel puțin un document nu a fost prezentat, dar prevede expres la art. 69 alin. (6) lit. a) că autoritatea contractantă nu acceptă oferta în cazul în care ofertantul nu îndeplinește cerințele de calificare și selecție.

O interpretare inversă va crea premise de încălcare de către autoritățile contractante a principiului transparenței, imparțialității și tratamentului egal față de toți ofertanții și nu va diminua „favoritismul” față de anumiți operatori economici.

Angela NANI,
Consilier pentru Soluționarea Contestațiilor

Circumstanțe generatoare de contestații în procedurile de achiziții publice de lucrări

O analiză a principalelor motive ce determină depunerea unei contestații pe marginea unei proceduri de atribuire lucrări, se constată a fi necorespunderea ofertei tehnice a operatorului economic cu cerințele documentației de atribuire, fie că contestația a fost depusă de către participantul oferta căruia a fost respinsă de către grupul de lucru, fie că contestația a fost înaintată de către un alt ofertant interesat în procedura de achiziție publică.

Astfel, prevederile art. 37 alin. (1) din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice indică faptul că specificațiile tehnice ale bunurilor, lucrărilor și serviciilor solicitate de autoritatea contractantă vor reprezenta o descriere exactă și completă a obiectului achiziției, astfel încât fiecare cerință și criteriu, stabilite de autoritatea contractantă, să fie îndeplinite. Inclusiv și prevederile art. 40 alin. (1) din aceeași lege, potrivit căruia, Autoritatea contractantă are obligația de a stabili în documentația de atribuire orice cerință, criteriu, regulă și alte informații necesare pentru a asigura ofertantului/candidatului o informare completă, corectă și explicită cu privire la modul de aplicare a procedurii de atribuire.

Prin urmare, la inițierea unei atare proceduri de achiziție publică, autoritatea contractantă are obligația de a completa caietul de sarcini, care potrivit Regulamentului privind achizițiile publice de lucrări, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr 669 din 27.05.2016, este „documentație scrisă, parte componentă a documentației de atribuire, care detaliază condițiile tehnice de execuție a lucrărilor, cerințele față de calitatea



materialelor, standardele și reglementările tehnice aplicabile, protecția mediului, protecția muncii, tehnologiile, transporturile pe șantier, inspecțiile, testele, verificările, modificările, măsurătorile etc.". Model orientativ de „Caiet de sarcini” se regăsește în Documentația standard pentru realizarea achizițiilor de lucrări, aprobată prin Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 176 din 05.10.2018.

Practica examinării și soluționării contestațiilor înaintate la Agenție denotă următoarea situație, pe de o parte, la completarea documentației de atribuire, în partea ce ține de întocmirea caietului de sarcini, autoritățile contractante, în mare parte, se limitează doar la stabilirea unei Liste cu cantitățile de lucrări, adică, Formularul de deviz nr. 1, fără a veni cu explicații suplimentare pe multiplele aspecte ce urmează a fi clarificate sau a indica acele cerințe de calitate față de materialele utilizate, fișe tehnice etc., iar pe de altă parte, operatorii economici interesați, evită să solicite clarificări pe aspectele „mai puțin clare”, în perioada destinată acestor acțiuni, și întocmesc ofertele tehnice după propria viziune. Anume circumstanțele descrise supra și sunt motivele generatoare de contestații pe marginea rezultatelor procedurilor de achiziții publice de lucrări.

De regulă, la întocmirea „Listei cu cantitățile de lucrări” se specifică simbolul normei, inclusiv denumirea acestei norme de deviz, ceea ce implicit presupune respectarea consumurilor normate de resurse pentru norma de deviz respectivă.

1. Astfel, au fost constatate cazuri când persoana care a întocmit acea listă cu cantitățile de lucrări a modificat consumul normat de resurse, (pentru una sau mai multe norme de deviz din caietul de sarcini) fie prin excluderea unor resurse, fie prin includerea unor materiale speciale, sau expres definite, cu anumite proprietăți și cu un nivel definit al calității etc., dar, în același timp, nu sunt făcute publice aceste modificări, prin redarea descifrată în caietul de sarcini a normei de deviz respective (modificate).

2. Autoritatea contractantă utilizează norme de deviz, care conțin resurse cu consumul de 0,00 (zero) (Pentru resursele cu consumul 0,00 (zero), consumurile de facto a acestora se vor stabili conform calculelor din proiect). Utilizând astfel de norme de deviz în caietul de sarcini și, în același timp neindicând expres consumul ce urmează a fi luat în calcul la întocmirea devizului-ofertă de către potențialii ofertanți, autoritatea



contractantă creează circumstanțe ce inevitabil generează pretenții după anunțarea rezultatelor finale ale procedurii de atribuire.

3. Utilizarea în caietul de sarcini a unor norme de deviz (spre exemplu din Indicatorul de norme de deviz Nr. 8 – Lucrări de montare a instalațiilor electrotehnice), norme de deviz ce nu conțin implicit și materialul de bază (transformator, întrerupător, separator, priză, automat etc.), fără a se face claritatea dacă aceste materiale de bază urmează a fi incluse în norma de deviz respectivă sau sunt prevăzute separat, într-o listă de utilaje.

4. Utilizarea normelor de deviz ce conțin resurse de genul (beton pentru informare, mortar pentru informare), la rândul lor, operatorii economici, având abordări diferite la ofertarea acestor resurse.

5. Indicarea în caietele de sarcini a unor norme de deviz ce cuprind diverse utilaje și instalații de ridicat, macarale etc., iar lucrările de facto urmează a fi executate la parterul unei clădiri, sau la construcții cu un singur nivel.

6. Respingerea ofertei pe motiv ca la întocmirea devizului operatorul economic nu a exclus resursele precum „Energia electrică”, „Apa”, în timp ce, în caietul de sarcini lipsesc precizări cu privire la utilizarea acestor resurse, sau punerea la dispoziție a lor de către autoritatea contractantă.

În concluzie, pornind de la faptul că, odată ce autoritatea contractantă a publicat în caietul de sarcini doar simbolul normelor de deviz, inclusiv textul din denumirea normelor respective, se prezumă că operatorii economici urmează a respecta întocmai rețetele normelor de deviz ce alcătuiesc caietul de sarcini, mai exact consumul normat de resurse al acestora.

Drept urmare, întru evitarea multiplelor situații ce determină depunerea unei contestații pe procedurile de achiziții publice de lucrări, se recomandă, în primul rând autorităților contractante să vină cu precizări suplimentare în caietele de sarcini, în deosebi în situațiile descrise mai sus. Una din soluțiile optime identificate de către Agenție în acest sens, ar fi publicarea descifrată a normelor de deviz ce alcătuiesc caietul de sarcini, mai exact, publicarea descifrată a consumului de resurse aferent fiecărei norme de deviz. Pe de altă parte, operatorii economici interesați, ar trebui să depună



diligența necesară, pentru a clarifica posibilele situații (inclusiv din cele descrise mai sus) ce pot genera abordări diferite, prin utilizarea mecanismului legal de solicitare a clarificărilor, în termenul reglementat pentru acestea.

*Iacob Plămădeală,
Consilier pentru Soluționarea Contestațiilor*

Necesitatea modificării cadrului normativ din domeniul construcțiilor

Dat fiind faptul că achizițiile publice de lucrări reprezintă o pondere semnificativă din numărul total de proceduri de achiziții publice la nivel de țară, care devin obiectul numeroaselor litigii, a apărut necesitatea modificării cadrului normativ din domeniul construcțiilor, astfel încât, modificările să excludă eventualele interpretări eronate ale caietelor de sarcini și evitarea erorilor frecvente admise de către autoritățile contractante la evaluarea ofertelor de lucrări.

Astfel, la data de 25.11.2019 Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor a desfășurat o ședință de lucru cu Ministerul Economiei și Infrastructurii dat fiind faptul că de competența ministerului ține elaborarea politicilor, inclusiv modificarea cadrului normativ din domeniul construcțiilor, unde au fost puse în discuție următoarele subiecte:

1. Actele legislative/normative prin care a fost aprobată baza normativă (Indicatoarele de norme de deviz);
2. Baza normativă propriu-zisă (Indicatoarele de norme de deviz), varianta actualizată la zi, unde este disponibilă și poate fi accesată;
3. Particularități privind utilizarea normelor de deviz în cadrul procedurilor de achiziții publice de lucrări;
4. Disponibilitatea Ministerului Economiei și Infrastructurii de a oferi suport metodologic și tehnic ANSC, inclusiv altor subiecți ai procesului de achiziții publice pe diverse situații descrise mai sus.

Ca urmare a ședinței dedicate reglementării domeniului construcțiilor, discuțiile căreia sau axat în mare parte pe prevederile documentului normativ CP L.01.01-2012, Formularul nr. 1 Lista cu cantitățile de lucrări, participanții au agreeat necesitatea de modificare a cadrului normativ de ramură prin înlocuirea și/sau suplinirea Formularului



nr. 1 Lista cu cantitățile de lucrări nr. 2.1.1 cu un formular desfășurat, modelul căruia a fost propus de către Agenției printr-un demers dedicat. Este de menționat că propunerile Agenției în acest sens au drept scop sporirea nivelului de transparență în cadrul procedurilor de achiziții publice de lucrări și nu în ultimul rând asigurarea unui tratament egal față de toți operatorii economici participanți în cadrul acestor proceduri.

Neconcordanțele Sistemului Informațional Automatizat „Registrul de Stat al Achizițiilor Publice” (MTender) cu cadrul legal existent

Altă problemă identificată de către Agenție sunt neconcordanțele Sistemului Informațional Automatizat „Registrul de Stat al Achizițiilor Publice” (MTender) cu cadrul legal existent, duce la imposibilitatea autorităților contractante de a modifica documentația de atribuire ca urmare a măsurilor de remediere dispuse de Agenție prin deciziile sale. Or, potrivit art. 41 alin. (1) din Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice până la expirarea termenului de depunere a ofertelor, autoritatea contractantă are dreptul să modifice documentația de atribuire fie din proprie inițiativă, fie ca răspuns la solicitarea de clarificare a unui operator economic conform art. 35 din legea nominalizată.

Prin urmare, reieșind din norma citată autoritatea contractantă poate interveni asupra documentației de atribuire, în vederea ajustării acesteia, până la expirarea termenului-limită de depunere a ofertelor, iar Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor aplicând măsuri de remediere în procesul de soluționarea a contestațiilor este frecvent informată de către autoritățile contractante că acestea din urmă nu pot asigura executarea deciziilor, impediment în acest sens constituind finalizarea procedurii de clarificări indicată de SIA „RSAP” (Mtender).

În context, dat fiind faptul că Ministerul Finanțelor este deținătorul sistemului informațional menționat, Agenția a sesizat ministerul în vederea întreprinderii măsurilor de ajustare a SIA „RSAP” (MTender) la prevederile Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice, astfel încât procedurile să poată fi continuate de către autoritățile contractante prin aplicarea măsurilor de remediere de modificare a documentației de atribuire dispuse de către Agenție și, în același timp, să fie evitată anularea procedurilor



de achiziție publică respective, din cauza deficiențelor de sistem, deoarece orice anulare a procedurii de achiziție publică, și repetarea acesteia creează inconveniente în activitatea autorităților contractante în realizarea misiunilor pentru care au fost create.

Lipsa de reglementare a procedurilor de achiziții inițiate și desfășurate de către întreprinderile a căror fondator este Consiliul Municipal Chișinău

Pe parcursul desfășurării activității și de exercitare a atribuțiilor de soluționare a contestațiilor, Agenția a întâmpinat un șir de dificultăți și a întreprins acțiuni concrete în vederea depășirii acestora.

Astfel, în anul 2019, a constatat o lipsă de reglementare a procedurilor de achiziții publice inițiate și desfășurate de către întreprinderile a căror fondator este Consiliul Municipal Chișinău sau Primăria municipiului Chișinău

Este de menționat că în trecut, prin Decizia Consiliului Municipal Chișinău nr. 5/3 din 30.05.2013, întreprinderile municipale erau obligate să aplice prevederile Legii nr. 96-XVI din 03.04.2007 privind achizițiile publice, însă aceasta din urmă a fost abrogată prin Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice.

Totodată, potrivit art. 7 alin. (2) lit. m) din Legea nr. 246 din 23.11.2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală fondatorul aprobă, în cazul întreprinderii municipale, regulamentul privind achiziționarea bunurilor, a lucrărilor și a serviciilor.

Prin urmare, la acel moment nu exista o decizie actualizată a Consiliului Municipal Chișinău care ar obliga întreprinderile municipale să aplice prevederile Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice și nici regulamente aprobate de Consiliu privind achiziționarea bunurilor, a lucrărilor și a serviciilor în sensul prevederilor art. 7 alin. (2) lit. m) din Legea nr. 246 din 23.11.2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală.

În context, Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor a solicitat Consiliului să întreprindă acțiuni concrete în vederea asigurării respectării principiilor minime de transparență la realizarea procedurilor de achiziții publice inițiate și desfășurate de către întreprinderile ale cărui fondator este Consiliul Municipal Chișinău.



Problematica indicată mai sus a fost pusă în discuție și la o masa rotundă din 22.08.2019 unde au participat reprezentanții întreprinderilor municipale și reprezentanții societății civile.

La masa rotundă nominalizată a fost pus în discuție faptul că Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice transpune Directiva 2014/24/UE, însă conform Acordului de Asociere RM-UE Republica Moldova s-a angajat să transpună în legislația națională și prevederile Directivei 2014/25/UE privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale, aceasta din urmă nefiind transpusă nici în ziua de azi în legislația națională, iar sectoarele menționate mai sus exceptează de la prevederile Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice.

Prin urmare, pe de o parte, a fost constatat un vid legislativ ce ține de activitățile de procurări ale întreprinderilor municipale ce desfășoară activități relevante, iar pe de altă parte întreprinderile respective la inițierea și desfășurarea procedurilor de achiziții utilizează formularele-tip elaborate pentru achizițiile publice, inducând în eroare participanții la procedurile de achiziție publică respective și opinia publică care consideră că acțiunile de procurări ale entităților respective sunt guvernate de prevederile Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice.



6. Bugetul Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor

Bugetul Agenției pentru anul 2019 a fost aprobat și precizat în sumă de 6186,3 mii lei.¹⁹

Descrierea generală privind executarea bugetului Agenției

1. În conformitate cu Legea bugetului de stat pe anul 2019 nr. 303 din 30.11.2018 (Monitorul Oficial nr. 504 – 511 din 22.12.2018), pentru finanțarea bugetului Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor de la componenta de bază a bugetului de stat au fost alocate, rectificate și precizate – 6186,3 mii lei (Tabelul nr. 2).

Denumire	Cod ECO	Perioada de gestiune 2019 (mii lei)			Executat anul curent față de precedent	
		Precizat pe an (mii lei)	Executat (mii lei)	Executat față de precizat (%)	Executat (mii lei)	Executat anul curent față de precedent (%)
I. Venituri	1	6186,3	6098,1	98,57	5194,5	117,39
Finanțare de la buget	149800	6186,3	6098,1	98,57	5194,5	117,39

Tabelul nr. 2: Descifrarea veniturilor

2. Cheltuielile de casă la 31.12.2019, din contul celor de bază au constituit 6098,1 mii lei, având nivelul de executare, în raport cu planul precizat în perioada de gestiune, în proporție de 98,57 la sută. Structura cheltuielilor aprobate și executate în aspectul articolelor de cheltuieli ale Clasificației bugetare, pe componenta de bază, se prezintă în Tabelul nr. 3.

Denumire	Cod ECO	Precizat pe an (mii lei)	Executat (mii lei)	Executat față de precizat (%)	Executat (mii lei)	Executat anul curent față de precedent (%)
1	2	3	4	5		
II Cheltuieli din bugetul de stat		6186,3	6098,1	98,57	5569,9	109,5
Cheltuieli de personal	21	4339,3	4252,5	98,00	3460,6	122,8
Remunerarea muncii angajaților conform statelor	211180	3402,0	3334,7	98,02	2736,3	121,9
Contribuții de asigurări sociale de stat obligator	212100	783,8	767,7	97,95	601,2	127,7
Prime de asigurare obligatorie de asist medicală	212210	153,5	150,1	97,76	123,1	121,9
Servicii	22	1414,5	1414,1	99,97	1360,8	138,1
Servicii informaționale	222210	252,0	251,8	99,92	139,5	180,5

¹⁹ Legea bugetului de stat pe anul 2019 nr. 303 din 30.11.2018, Monitorul Oficial nr. 504 – 511 din 22.12.2018



Servicii de telecomunicații	222220	16,6	16,6	100	12,0	138,3
Servicii de locațiune	222300	184,4	184,4	100	202,2	91,2
Servicii de transport	222400	39,0	39,0	99,00	15,5	>200
Servicii de reparații curente	222500	289,0	288,9	99,95	824,0	35,0
Formare profesională	222600	52,7	52,7	100	76,8	68,6
Deplasări de serviciu peste hotare	222720	429,2	429,2	100	3,9	>200
Servicii editoriale	222910	49,5	49,4	99,97	23,5	>200
Servicii de protocol	222920	11,5	11,5	100	1,3	>200
Servicii bancare	222940	17,8	17,8	100		
Servicii bancare	222970				0,5	
Servicii poștale și servicii de distribuire a drepturilor sociale	222980	3,2	3,2	100	6,0	53,3
Servicii neatribuite altor aliniate	222990	69,6	69,6	100	55,6	125,2
Prestații sociale	27	16,0	15,2	94,91	12,9	117,8
Indemnizația la încetarea acțiunii contractului	273200					
Indemn pt. incapacitatea temp. de muncă	273500	16,0	15,2	94,91	12,9	117,8
Active nefinanciare	3	416,5	416,3	99,96	735,6	56,6
<i>Inclusiv:</i>						
<i>Mijloace fixe</i>	31	195,3	195,2	99,97	436,0	44,8
Procurarea mașinilor și utilajelor	314110	120,3	120,3	100	183,5	65,5
Procurarea uneltelor și sculelor, inventarului de producere și gospodăresc	316110	75,0	74,9	99,94	252,5	29,7
<i>Stocuri de materiale circulante</i>	33	221,2	221,1	99,96	299,6	73,8
Procurarea combustibilului, carburant lubrifiant	331110	60,0	60,0	100	61,0	98,4
Procurarea pieselor de schimb	332110	12,1	12,1	100	10,7	113,8
Procurarea materialelor de uz gospodăresc și rechizite	336110	107,4	107,3	99,92	105,0	102,2
Procurarea materialelor de construcție	337110	2,0	2,0	100	74,0	2,70
Procurarea altor materiale	339110	39,7	39,7	100	48,9	81,2

Tabelul nr. 3: Descifrarea cheltuielilor la componenta de bază, pe fiecare ramură

Analiza alocațiilor destinate Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor, conform Legii bugetului de stat pe anul 2019, cu referire la perioada de gestiune, din contul componentei de bază, denotă că acestea au fost efectuate preponderent pentru retribuirea muncii personalului, achitarea contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii și a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală, toate însumând 69,73% din totalul cheltuielilor executate. De asemenea, o pondere importantă în totalul cheltuielilor precizate pentru perioada de referință o constituie plata serviciilor – 23,19%, procurarea activelor nefinanciare – 6,83%, prestațiilor sociale – 0,25%.



Astfel, cheltuielile executate total au constituit 6098,1 mii lei, de la componenta de bază.

Descrierea informației din Bilanțul contabil al Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor

1. În conformitate cu Bilanțul contabil și analizei rapoartelor financiare ale Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor, la situația din 31.12.2019, activele de bilanț înregistrate la finele perioadei de gestiune, au constituit 1741,2 mii lei, dintre care:

- *mijloace fixe (cont 314 – 319) – 2555,6 mii lei (valoarea de bilanț 1464,2 mii lei), datorită procurării tehnicii de calcul și de birou, mobilierului și altele pentru eficiența lucrului.*

- *uzura mijloacelor fixe și amortizarea activelor nemateriale (cont 391 – 392) – 1091,4 mii lei.*

- *stocuri de materiale circulante (cont 331 – 339) – 203,2 mii lei, care au fost procurate în perioada de gestiune pentru buna funcționare a instituției pentru perioada ulterioară.*

- *active financiare – 73,8 mii lei care sunt alte creanțe ale instituției.*

Analizând rapoartele financiare, în pasivul bilanțului au fost înregistrate următoarele:

- *alte datorii ale instituției bugetare (cont 519) – 383,9 mii lei, dintre care:*

- ✓ *cheltuieli de personal – 364,8 mii lei – remunerarea muncii, contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii;*

- ✓ *servicii – 19,1 mii lei – cheltuieli de deplasări în interes de serviciu;*

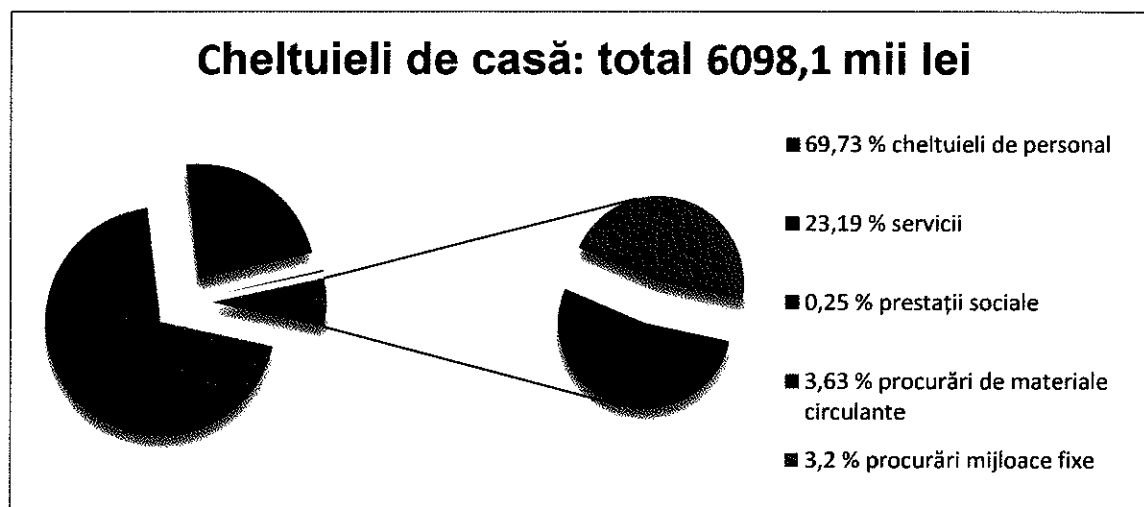
- *rezultatul financiar al instituției publice din anul curent (-400,3) mii lei, rezultat faptului deprecierii activelor instituției a anului curent.*

2. La situația din 31.12.2019, Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor analizând activitatea operațională privind fluxul mijloacelor bănești menționează că, au fost reflectate integral în evidența contabilă operațiile economice efectuate în perioada bugetară prin sistemul trezorerial, efectuate inventarierea conturilor de bilanț, precum și verificarea raportului conform Fișei executării contului curent (forma FD-037), unde:



- *Total Venituri* – 6098,1 mii lei finanțare din bugetul de stat.
- *Total Cheltuieli executate* – 6098,1 mii lei: cheltuieli de personal 4252,5 mii lei, servicii 1414,1 mii lei, prestații sociale 15,2 mii lei, procurări materiale circulante 221,1 mii lei, procurări de mijloace fixe 195,2 mii lei.

Figura 25. Cheltuieli de casă



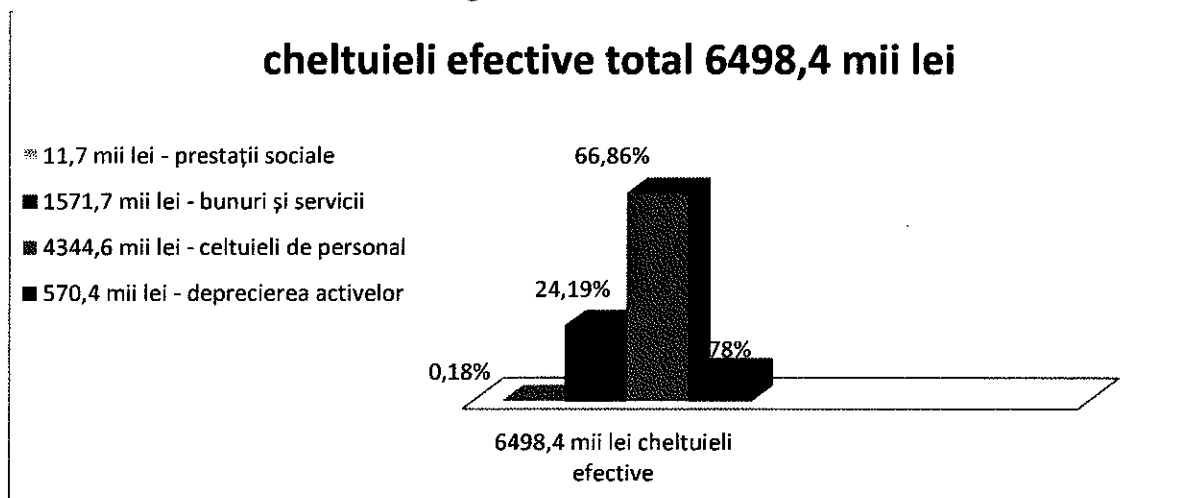
3. Activitatea Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor este finanțată din bugetul de stat. În perioada raportată au fost calculate venituri efective din alte finanțări din bugetul de stat în sumă de 6098,1 mii lei.

În baza documentelor primare înregistrate prin operațiunile economice în evidența contabilă și reflectarea lor în rapoartele financiare avem efectuate cheltuieli efective totale în sumă de 6498,4 mii lei din care:

- Cheltuieli de personal – 4344,6 mii lei (3410,2 mii lei remunerarea muncii + 934,4 mii lei contribuții și prime de asigurări);
- Bunuri și servicii – 1571,7 mii lei (bunuri – uzilizarea stocurilor 163,7 mii lei + 1408,0 mii lei servicii);
- Prestații sociale ale angajatorilor 11,7 mii lei;
- Deprecierea activelor – 570,4 mii lei (568,6 uzura mijloacelor fixe + 1,8 amortizarea activelor nemateriale).



Figura 26. Cheltuieli efective



Rezultatul anului de raportare constituie suma de – 400,3 mii lei

Venituri efective 6098,1 mii lei – 6498,4 mii lei cheltuieli efective.

Creanțele – Datoriile formate în Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor

În urma executării propriului buget, Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor a înregistrat la 31.12.2019 creanțe și datorii în sumă de 73,8 mii lei și respectiv 383,9 mii lei. Datoriile și creanțele formate nu au termenul expirat:

✓ *alte creanțe ale instituției bugetare – 73,8 mii lei, ca urmare a cheltuielilor preconizate pentru servicii comunale, benzină și altor materiale achitate sau calculate în luna decembrie 2019, cu termenul de achitare în ianuarie.*

✓ *alte datorii ale instituției bugetare – 383,9 mii lei, dintre care:*

➤ 364,8 mii lei – formate din remunerarea muncii 278,8 mii lei, contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii 86,0 mii lei toate calculate pentru luna decembrie 2019 care au fost achitate la data de 03.01.2020,

➤ 19,1 mii lei – formate în rezultatul deplasării în interes de serviciu care sunt achitate în luna ianuarie 2020.



În scopul retribuirii personalului Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor, pentru perioada de gestiune 2019 au fost aprobate și precizate alocații în sumă totală de 3402,0 mii lei, cheltuielile de casă au constituit 3334,7 mii lei. Astfel, nivelul executării cheltuielilor precizate în raport cu cele aprobate este 98,02%. Cheltuielile efective pentru 12 luni ale anului 2019 au constituit 3410,2 mii lei și în raport cu perioada similară a anului precedent în mărime de 2957,3 mii lei, adică cu 15,3% mai mult, ca urmare a modificării legislației cu privire la remunerarea personalului în sistemul bugetar din 01.12.2018.

Contribuțiile de asigurări sociale de stat obligatorii și primele de asigurare obligatorie de asistență medicală au fost calculate și achitate în mărimile procentuale stabilite pentru anul 2019, de 23% și respectiv de 4,5% din fondul de retribuire a muncii, cheltuielile efective constituind 934,4 mii lei.





7. Executarea recomandărilor înaintate de către Comisia economie, buget și finanțe în rezultatul audierii Raportului de performanță a ANSC pentru anul 2018

Recomandările Comisiei economie, buget și finanțe au fost implementate de către Agenție pe parcursul anului de referință în cea mai mare măsură, însă este de remarcat că anumite obiective stabilite pentru anul 2019 nu au putut fi realizate integral. Aici poate fi menționat, în special, realizarea parțială a obiectivului de completare a staelelor de personal care din condiții ce nu sunt imputabile Agenției nu a putut fi realizat în întregime (informația detaliată privind resursele umane poate fi vizualizată la pct. 1.4).

Capitolul 6 al prezentului raport reflectă detaliat executarea bugetului Agenției pentru anul 2019.

Cu referire la identificarea normelor juridice necesare de a fi modificate și înaintarea propunerilor de modificare a cadrului elgislativ, este de menționat că la finele lunii august 2019, Comisiei economie, buget și finanțe i-au fost înaintate propuneri de modificare a Legii nr. 131/15 privind achizițiile publice ce vizează nemijlocit activitatea Agenției și care, în caz de adoptare, vor îmbunătăți considerabil procesul de soluționare a contestațiilor. Totodată, același propuneri de modificare a cadrului legal au fost remise și Ministerului Finanțelor care este autoritatea cu competențe în elaborarea politicilor în domeniul achizițiilor publice.

Ce ține de executarea deciziilor Agenției, subiectul respectiv a fost defășurat la pct. 2.3 din prezentul Raport.

Conlucrarea cu autoritățile din domeniu a reprezentat un obiectiv primordial al Agenției pe tot parcursul anului 2019 fiind dedicat acestui subiect pct. 1.10 din prezentul Raport. Totodată, urmează a fi menționat faptul că accent în colaborarea instituțională a fost pus pe perfecționarea cadrului normativ, iar cel mai intens s-a colaborat cu Ministerul Finanțelor și Ministerul Economiei și Infrastructurii.

În vederea sporirii transparenței în activitatea Agenției pe parcursul anului 2019 au fost publicate informații cu privire la contestațiile depuse, inclusiv toate deciziile pe marginea acestora cu motivarea integrală. Acest fapt, pe de o parte, argumentează de ce s-a luat o decizie sau alta, iar pe de altă parte crează o practică unitară și o informare a



publicului larg cu referire la aspectele contestate care duc la o școlarizare treptată privind corectitudinea desfășurării procedurilor de achiziție publică. În context, principala sursă de informare cu privire la soluționarea contestațiilor rămâne a fi pagina oficială a Agenției www.ansc.md unde pe lângă informațiile ce țin nemijlocit de procedura de soluționare a contestațiilor, poate fi accesat și Ghidul privind procedura de contestare destinat participanților²⁰, inclusiv comunicate privind activitatea Agenției și consilierilor pentru soluționarea contestațiilor.

Ce ține de micșorarea contestațiilor neîntemeiate este de menționat că acest fapt depinde nemijlocit de formarea profesională a contestatorilor de a formula pretenții față de autoritățile contractante, or pentru formularea unei contestații este nevoie în primul rând de cunoștințe juridice, pentru respectarea cerințelor de formă, iar în al doilea rând este nevoie de cunoștințe în domeniul achizițiilor publice pentru a contesta corectitudinea procedurii de achiziție și posibilitatea efectivă de a aprecia dacă autoritatea contractantă a procedat conform cadrului legal în raport cu operatorul economic care poate beneficia de posibilitatea de a contesta actele de procedură ale autorității contractante. În acest sens, pe parcursul anului 2019 Agenția a desfășurat cel puțin 10 seminare tematice de instruire și mese rotunde pentru fortificarea capacităților operatorilor economici și autorităților contractante vizînd în cea mai mare parte procedura de soluționare a contestațiilor.

Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor va continua să fortifice capacitățile sale instituționale și va continua implementarea recomandărilor Comisiei economie, buget și finanțe în vederea transparentizării și eficientizării proceselor operaționale de soluționare a contestațiilor.

²⁰ https://ansc.md/sites/default/files/ghid_contestatii_final.pdf



8. Obiectivele Agenției pentru anul 2020

Pentru funcționarea unui sistem eficient în domeniul achizițiilor publice care, implicit, să conducă la creșterea încrederii părților participante în modalitatea de atribuire a contractelor finanțate din bani publici, se impune dezvoltarea segmentului de formare profesională în domeniul achizițiilor publice, deoarece se constată lipsa specialiștilor în achiziții publice, iar acest obiectiv ar trebui să fie comun pentru toate autoritățile cu competențe în domeniile achizițiilor publice, cel al concesiunilor și al utilităților.

Astfel, în vederea realizării atribuției de soluționare a contestațiilor pentru anul 2020, pe lângă formarea profesională a participanților la procedurile de achiziții publice Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor și-a propus:

- să continue dezvoltarea capacităților instituționale ale Agenției;
- să contribuie cu propuneri la revizuirea cadrului legal ce ține de domeniile de competență ANSC pentru îmbunătățirea acestui;
- să continue cooperarea cu autoritățile de resort (Ministerul Finanțelor, Agenția Achiziții Publice) în vederea abordării deficiențelor de sistem și identificării soluțiilor pentru depășirea acestora;
- să sesizeze instituțiile de drept atunci când sunt identificate semne de fraudă și corupție pe domeniile de competență ale Agenției;
- să publice spețe privind abordarea unitară a unor situații generatoare de contestații pentru evitarea depunerii unor contestații similare atunci când acestea sunt neîntemeiate.

Obiectivele nominalizate conturează direcțiile esențiale de dezvoltare ale Agenției pentru anul 2020 care, implicit, vor duce la uniformizarea practicilor și interpretarea unitară a normelor legale de către participanții la procedurile de achiziții publice.

Acțiunile comprehensive specifice anului 2020 sunt prevăzute în Planul anual de acțiuni al Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor.