

**ARMONIZAREA LEGISLAȚIEI NAȚIONALE CU PRIVIRE LA  
ACHIZIȚIILE PUBLICE LA DIRECTIVELE UE, ÎN CONTEXTUL  
ASIGURĂRII SECURITĂȚII ECONOMICE, PRIN SPORIREA  
TRANSPARENȚEI ACHIZIȚIILOR PUBLICE**

**HARMONIZATION OF NATIONAL LEGISLATION REGARDING PUBLIC  
PROCUREMENT WITH EU DIRECTIVES, IN THE CONTEXT OF ENSURING  
ECONOMIC SECURITY, THROUGH INCREASED TRANSPARANCY OF PUBLIC  
PROCUREMENT**

**PAPANA Maria,  
Doctoranda USM  
e-mail: [papana.maria@usm.md](mailto:papana.maria@usm.md)  
ORCID: 0009-0002-0613-7916**

**Abstract**

***The actuality of the subject.** This article discusses the main changes necessary to Law no. 131 of 03.07.2015 regarding public procurement based on the EU Association Agreement. The paper analyzes the objectives of developing and improving the sustainable public procurement process. Next, is presented the definition of economic security, in the field of public procurement and the degree of influence of legislative changes on the economic security of the procurement system is revealed, by increasing transparency. **The research topic** focuses on ensuring the economic security and transparency of the public procurement process in the context of the harmonization of the legislation of the Republic of Moldova with the EU Directives.*

***Keywords:** public procurment, sustainable procurment, European standard, national standard, transparency, economic security.*

**Introducere**

Articolul demonstrează că securitatea economiei naționale caracterizează capacitatea țării de a rezista efectelor destabilizatoare ale diferitelor amenințări interne și externe și de a-și asigura dezvoltarea durabilă.

Achizițiile publice reprezintă o componentă importantă a consumului la nivelul unei economii, care stimulează dezvoltarea economică a țării, atât prin utilizarea rațională a fondurilor bugetare, cât și prin dezvoltarea IMM prin concurență loială. Armonizarea legislației naționale cu privire la achiziții publice, la Directivele UE, este una dintre direcțiile cheie de modernizare a sectorului administrativ al Republicii Moldova. Creșterea eficienței acesteia, reprezintă condiția de bază pentru asigurarea unei creșteri economice stabile.

Sistemul de achiziții publice este capabil să majoreze cerera și astfel să revitalizeze producția. Achizițiile publice joacă un rol major în sprijinirea producătorilor, nevoile sectorului public sunt în continuă creștere, iar în ultimii ani volumul achizițiilor publice în Republica Moldova a crescut de la 8 445 mln lei în anul 2021, la 12 357 mln lei în anul 2023.

În acest sens, natura economică a mecanismului de management al achizițiilor publice este redistribuirea de către stat a fondurilor publice pentru îndeplinirea funcțiilor publice și formarea unei situații socio-economice favorabile prin direcționarea unei părți din buget pentru asigurarea

cererii publice de bunuri, lucrări și servicii. Eficacitatea achizițiilor publice constă dintr-o combinație a doi factori: prețul contractului și calitatea produselor oferite. Acești factori trebuie să joace un rol decisiv în procesul de achiziții. Evaluarea altor factori, precum țara de origine a mărfurilor, nu afectează eficiența achizițiilor publice, deoarece principalul indicator al eficienței în acest domeniu este nivelul de satisfacere a nevoilor publice.

Pentru implementarea cât mai eficientă a achizițiilor publice, statul trebuie să creeze condiții pentru respectarea principiilor de bază ale achizițiilor publice. Lipsa principiilor de achiziție în sistemele de achiziții publice este un semn al lipsei transparenței în acest domeniu.

În conformitate cu legislația națională cu privire la achizițiile publice, unul dintre principiile de reglementare a achizițiilor publice în Republica Moldova îl constituie protecția mediului și promovarea unei dezvoltări durabile prin intermediu achizițiilor publice. Acest principiu a fost dezvoltat în legislația națională în contextul transpunerii Directivelor Parlamentului European și a Consiliului Uniunii Europene privind achizițiile publice.

Astfel, acest articol prezintă perspectiva modului în care sistemul de achiziții național va deveni mai puternic și cum se va încorpora treptat legislația UE în domeniul achizițiilor publice în perioada de tranziție a economiei Republicii Moldova către o cale inovatoare de dezvoltare axată pe integrarea europeană, prin asigurarea securității economice la nivel național.

### **Metodologia cercetării**

Metodologia cercetării include conceptele teoriei achizițiilor publice, conceptul de eficacitate a sistemului economic național și securității economice. Pe parcursul lucrării, autorii au folosit o gamă diversă de metode, precum: analiza, sinteza, inducția, deducția, observația, generalizarea, abordarea metodologică complexă și sistemică a conceptelor economice contemporane.

Lucrarea de față se bazează atât pe analize calitative, cât și cantitative ale datelor referitoare la performanța economică a Republicii Moldova. Evaluarea calitativă este aplicată pentru a identifica principalele provocări cu care se confruntă în prezent țara și pentru a determina gradul în care aceste provocări pot submina viitoarea securitate economică. În plus, evaluarea cantitativă este aplicată pentru a aprecia dinamica nivelului general de securitate economică prin investigarea evoluției volumului achizițiilor publice în ultimul deceniu în PIB și a indicatorilor de transparență în achiziții publice.

Culegerea informațiilor necesare s-a efectuat prin metoda observației științifice. Prelucrarea informației s-a realizat cu aplicarea metodei descriptive, iar formularea concluziilor – prin sintetizarea studiilor de caz analizate.

### **Rezultate și discuții**

Securitatea economică este o problemă de securitate națională. Securitatea economică a unui stat definește stabilitatea și dezvoltarea progresivă a economiei acestui teritoriu [6].

Autorul Husaianov definește securitatea economică ca un factor endogen al dezvoltării regionale și al capacității regiunii ca sistem de a atinge obiective cu utilizarea eficientă a resurselor și de a-și menține caracteristicile inerente de atribuire în condițiile instabilității și incertitudinii mediului extern și intern, adică prezența unor amenințări și riscuri [4].

Din definițiile de mai sus rezultă că, pentru un control eficient al acestui sistem, este necesară identificarea clară a focarelor interne de riscuri și amenințări.

Era relațiilor tradiționale de securitate globală a fost eclipsată de problemele economice și conflictele regionale. Accelerarea interdependenței economice și a concurenței internaționale au apărut ca surse majore de tensiune și conflict între puterile mondiale. În această situație incertă,

țările dezvoltate încearcă să-și mențină nivelul de trai. Țările în curs de dezvoltare, sub presiunea țărilor dezvoltate, încearcă să-și îmbunătățească propria situație, în timp ce, în egală măsură, trebuie să folosească orice mijloace pentru a-și crește productivitatea și a-și asigura securitatea economică.

Astfel această lucrare se concentrează pe achizițiile publice, care reprezintă unul dintre cele mai importante elemente ale sistemului de securitate economică.

Achizițiile publice reprezintă unul dintre domeniile prioritare ale guvernării care contribuie la dezvoltarea infrastructurii economice și sociale, furnizarea de servicii publice, la sporirea încrederii în instituțiile statului. Utilizarea procedurilor de achiziții publice transparente, garantează securitatea resurselor financiare locale [1; p.83].

Sistemul achizițiilor publice în Republica Moldova este reglementat de Legea nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice. În legislația națională achizițiile publice sunt definite ca procurarea, prin intermediul unui contract de achiziții publice, de bunuri, de lucrări sau servicii de către una sau mai multe autorități contractante de la operatorii economici selectați de acestea, indiferent dacă bunurile, lucrările sau serviciile sunt destinate sau nu unui scop public [7].

În Republica Moldova sistemul achizițiilor publice este bazat în mare măsură pe practicile europene. Statutul de țară candidată UE a fost acordat Republicii Moldova cu condiția realizării de acțiuni specifice, al căror progres este monitorizat de Comisia Europeană și raportat Consiliului European. Acțiunile specifice stabilesc, printre altele, aspecte relevante pentru achizițiile publice precum:

(a) finalizarea reformei în domeniul gestionării finanțelor publice, inclusiv prin îmbunătățirea achizițiilor publice la toate nivelurile guvernamentale, prin continuarea angajamentelor cu privire la dezvoltarea mijloacelor existente pentru e-achiziții și

(b) concretizarea angajamentelor cu privire la combaterea corupției [10].

În Acordul de Asociere sunt specificate Directivele Europene ale căror principii și termeni ar trebui să se regăsească în legislația națională, acestea sunt:

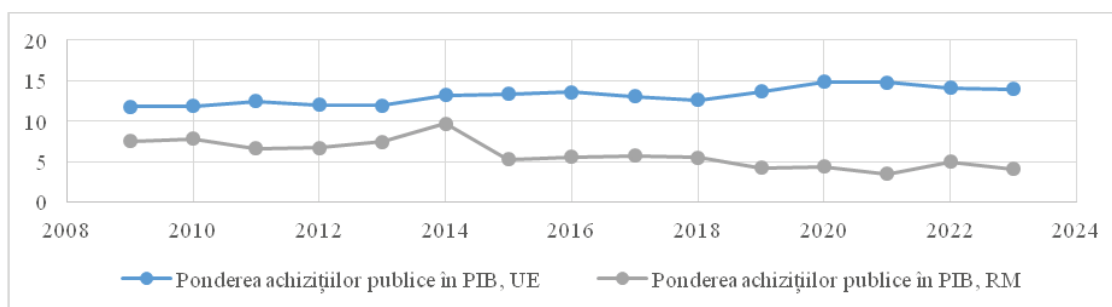
✓ Directiva 2014/24/UE, care definește normele general aplicabile în materie de achiziții publice;

✓ Directiva 2014/25/UE privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale.

Directiva europeană privind achizițiile publice marchează această sarcină ca fiind una cheie, deoarece volumul total al achizițiilor publice din UE a atins 14% din PIB. În medie în fiecare an, autoritățile publice din UE, cheltuiesc aproximativ două mii de miliarde de euro. Practic, același algoritm atestă și situația în domeniul din Republica Moldova (Fig. 1).

În acest sens, rolul de a proteja sistemul economic național ca principal factor în asigurarea securității economice și a dezvoltării durabile a țării este în creștere [2; p. 12-13].

Conform metodologiei propuse, evaluarea nivelului de securitate economică a Republicii Moldova se bazează pe o abordare care presupune măsurarea indicatorilor transparenței achizițiilor publice la nivel național, comparativ cu UE.



**Fig.1 „Ponderea achizițiilor publice în PIB în UE – R.M.”**

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Opentender Instituții UE și în baza Raportului de activitate AAP [8,9]

Tendențele de digitizare și europenizare a achizițiilor publice rămân în ascensiune. Acestea consolidează gradul de transparență în domeniu, un cadru normativ benefic pentru eficientizarea procedurilor de achiziții publice, dar și asigurarea unei competiții mai mari, inclusiv prin deschiderea acestui sector pentru operatorii economici europeni.

Tehnologia înaltă este determinantă în îmbunătățirea securității economice a unei națiuni. Țările care exploatează intens beneficiile inovării sunt mai competitive și au o capacitate de adaptabilitate crescută și sunt mai puțin vulnerabile la amenințările externe. Tehnologia sporește potențialul economic prin creșterea productivității, eficienței și rezistenței economice. Mai mult, inovarea creează locuri de muncă cu valoare adăugată mare, încurajează crearea de capital uman și creează relații de afaceri și procese economice mai complexe și avansate, care au contribuit la performanța globală a competitivității prin dezvoltarea industriilor și serviciilor integrate cu tehnologie. În plus, duce la transformarea forței de muncă, îmbunătățind semnificativ eficiența activităților. Inovația sprijină întreprinderile în furnizarea de produse mai progresive care intensifică calitatea standardelor de viață. Astfel, tehnologia este decisivă în stimularea securității economice a statelor.

În Republica Moldova asigurarea transparenței procedurilor de achiziție publică se efectuează prin mai multe mijloace:

- ✓ prin publicarea pe pagina oficială WEB [www.tender.gov.md](http://www.tender.gov.md);
- ✓ prin editarea Buletinului Achizițiilor Publice (BAP);
- ✓ prin publicarea listei contractelor de achiziții publice pe pagina-web “date.gov.md”;
- ✓ prin intermediul Sistemului Informațional Automatizat „Registrului de Stat al Achizițiilor Publice” (SIA RSAP) și SIA RSAP MTender;
- ✓ prin desfășurarea întrunirilor, meselor rotunde, atelierelor de lucru.

Toate procedurile inițiate prin intermediul SIA RSAP oferă un grad mai mare de transparență și numeroase beneficii participanților la procedurile de achiziții [9].

**Tabulul 1 „Analiza indicatorilor de transparență, RM”**

Indicatori	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ponderea procedurilor cu publicare în BAP după numărul total de proceduri de achiziții publice desfășurate	77,52%	71,85%	89,30 %	95,39%	92,22%	90,01%	92,97%	92,97%
Ponderea procedurilor de achiziții publice anulate	15,17%	12,82%	15,69%	18,83%	22,04%	28,21%	12,62%	10,96%

Ponderea achizițiilor publice desfășurate prin proceduri cu publicare în BAP în suma totală a contractelor	90,65%	86,51%	84,50%	96,62%	95,59%	94,37%	87,96%	89,01%
Numărul mediu de oferte depuse pentru o procedură de achiziție	2,53%	3,94%	3,51%	4,07%	4,24%	3,32%	3,34%	3,65%

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Raportului de activitate AAP [8,9]

În urma analizei indicatorilor din tabelul de mai sus, se atestă o dinamică pozitivă, de sporire a nivelului de transparență în cadrul procedurilor de achiziții publice din Republica Moldova. Astfel ponderea procedurilor cu publicare în BAP s-a majorat considerabil, de la 77,52 % în anul 2016, la 92,97% în anul 2023. Nivelul transparenței s-a majorat începând cu anul 2018 ca rezultat al modificărilor legislative și ca urmare a implementării sistemului electronic MTender.

La momentul actual toate autoritățile publice, în calitate de autoritate contractantă utilizează în mod obligatoriu sistemul electronic SIA RSAP M-Tender. Serviciul digital contribuie la o planificare îmbunătățită a cheltuielilor, achiziții mai rapide și mai calitative, ca urmare a procedurilor electronice de licitare care implică ”zero hârtie”. Astfel toate licitațiile publice sunt accesibile online și fiecare decizie de achiziție publică este publicată în mod transparent online în timp real. Cetățenii pot urmări deciziile privind achizițiile publice și modul în care sunt cheltuiți banii plătitorilor de impozite [9].

Progresul Republicii Moldova la capitolul transparența achizițiilor publice a fost evaluat și de către Institutul pentru Dezvoltarea Libertății Informației (IDFI) care a inițiat proiectul Transparent Public Procurement Rating (TPPR) – Evaluarea legislației privind achizițiile publice și a procesului de aplicare în regiunea Eurasiatică și oferă un standard comun pentru evaluarea legislației privind achizițiile publice din diferite țări, identificarea problemelor și stabilirea bazei reformei și dezvoltării acestora.

Republica Moldova s-a calificat pe locul 2 din 40 țări analizate la clasamentul transparenței achizițiilor publice și a înregistrat un scor global de 92,81 % [5]. Analiza comparativă a fost efectuată pe baza datelor a 40 de țări din întreaga lume, răspândite în Europa, Asia, Africa, Oceania și America.

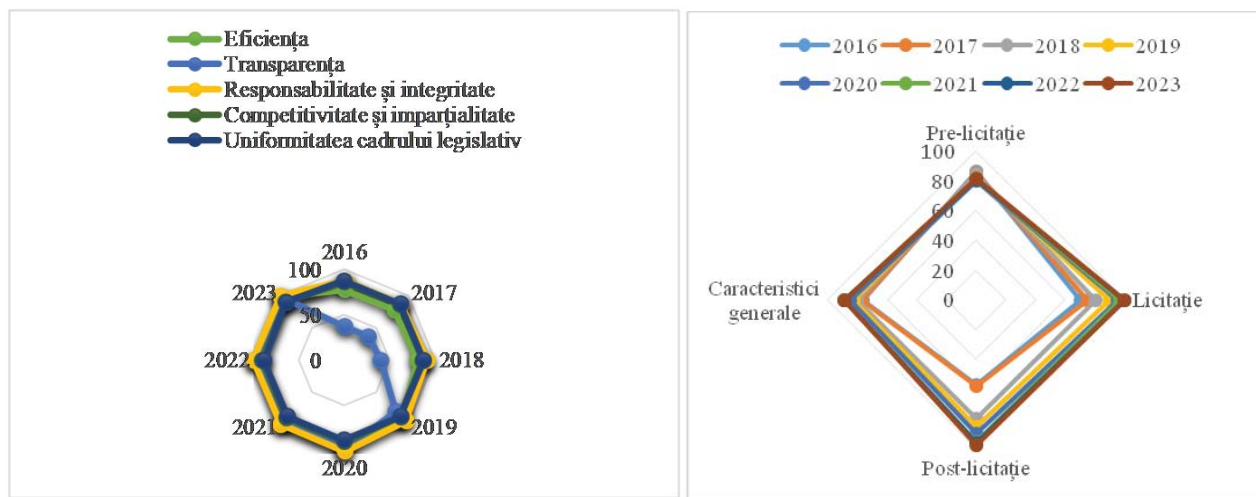


Fig.2 „Evaluarea achizițiilor publice ale Republicii Moldova”

Sursa: Institutului pentru Dezvoltarea Libertății Informației

În baza evaluărilor transparenței achizițiilor publice, Republica Moldova a înregistrat un scor global de 92,81%. Pentru indicatori de referință ca eficiență – 97,5% și transparență – 96,67%. Republica Moldova a înregistrat valori ridicate la toți indicatorii de referință. Același lucru este valabil și pentru etapele de achiziții publice, cu 80,56% la pre-licitație, 100% la licitație și 95,38% la fazele post-licitație.

Figura de mai sus demonstrează progresul considerabil al Republicii Moldova, scorul general de 92,81%, reprezintă o îmbunătățire considerabilă față de evaluarea din 2016 când nivelul de transparență al achizițiilor publice a fost evaluat cu scorul de 73,95%.

Este de remarcat faptul că legislația în domeniul achizițiilor publice care reglementează etapa de post-licitație este evaluată cu un scor deosebit de mare.

Acest lucru este semnificativ, având în vedere că transparența în faza post-licitație constituie o problemă semnificativă pentru majoritatea țărilor. Un punctaj relativ scăzut în faza de pre-licitație este cauzat de lipsa reglementărilor legale care să stabilească cerința obligatorie de inițiere a procesului de achiziție numai după ce au fost identificate în mod clar resursele financiare adecvate.

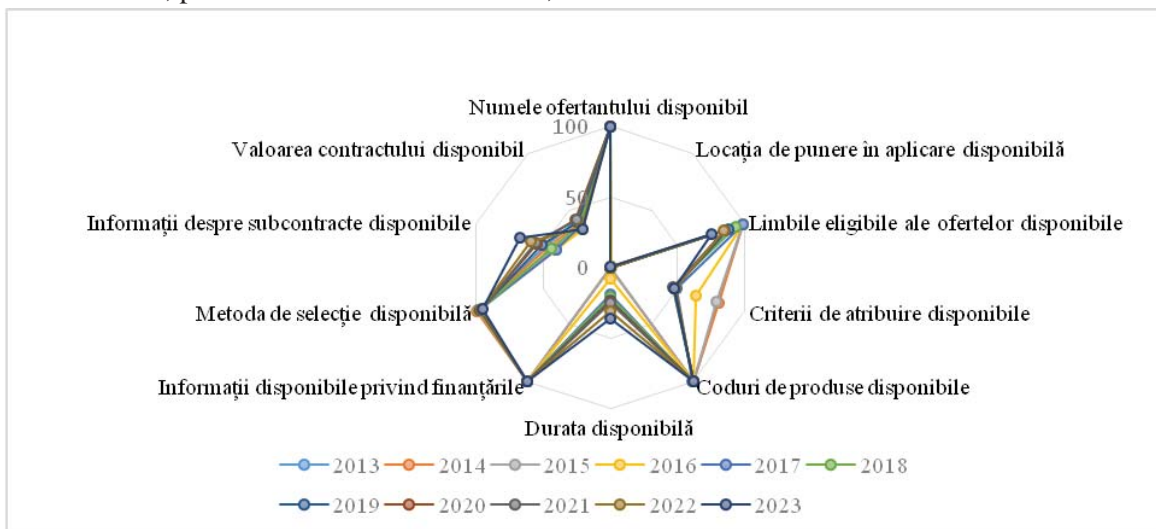
În Tabloul de bord al pieței unice, transparența se măsoară în funcție de rata de publicare a fiecărui stat membru, care corespunde valorii contractelor de achiziții publice publicate pe TED ca procent din produsul intern brut național. O rată mai mare de publicare indică atât că s-au desfășurat mai multe proceduri de achiziții publice pe o bază concurențială, cât și că a existat o mai mare transparență [3].

**Tabelul 2 „Analiza indicatorilor de transparență la nivelul UE”**

<b>Indicatori</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Numele ofertantului disponibil	99,72	99,87	99,86	99,9	99,89	99,95	99,96	99,96	99,95	99,93	100
Locația de punere în aplicare disponibilă	0,04	0,13	0,63	0,61	0,05	0	0	0	0	0,05	0,11
Limbile eligibile ale ofertelor disponibile	98,72	98,55	98,69	98,72	98,57	93,41	87,6	85,43	84,86	84,6	75,79
Criterii de atribuire disponibile	80,06	81,19	78,65	63,61	48,97	46,6	47,86	47,86	46,47	48,24	47,38
Coduri de produse disponibile	100	100	100	99,76	99,33	99,57	99,92	99,96	100	100	100
Durata disponibilă	0,07	0,08	0,08	8,15	19,19	21,08	23,23	24,6	25,11	31,2	36,5
Informații disponibile privind finanțările	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Metoda de selecție disponibilă	99,36	99,77	99,37	98,33	97,77	97,89	97,65	97,33	96,69	96,46	95,6
Informații despre subcontracte disponibile	49,02	46,53	42,3	40,37	40,94	44,49	51,25	54,77	55,9	59,09	67,94
Valoarea contractului disponibil	40,64	38,77	34,64	33,81	36,18	37,15	39,32	41,85	41,66	34,52	33,52
<b>Indicatorul mediu al transparenței</b>	<b>63,57</b>	<b>63,82</b>	<b>62,49</b>	<b>60,12</b>	<b>59,38</b>	<b>59,83</b>	<b>61,26</b>	<b>61,71</b>	<b>61,66</b>	<b>62,32</b>	<b>63,34</b>

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Opentender Instituții UE

Din datele din tabelul de mai sus rezultă că Valoarea medie a indicatorilor de transparență la nivelul UE, pentru anul 2023 constituie 63,34%.



**Fig. 3. „Reprezentarea grafică a indicatorilor transparenței pentru perioada 2013-2023”**

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Opentender Instituții UE

Datele arată că peste jumătate dintre statele membre ale UE au avut în mod constant, în perioada 2013-2023, o rată de publicare nesatisfăcătoare de sub 5 %, pragul de alertă indicat în Tabloul de bord al pieței unice, iar analiza tendințelor realizată nu indică nici-o îmbunătățire în timp.

Nivelul concurenței pentru atribuirea contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii a scăzut în ultimii 10 ani pe piața unică a UE. Se remarcă o lipsă de conștientizare a faptului că concurența reprezintă o condiție esențială pentru obținerea unui raport optim costuri-beneficii în urma achizițiilor publice.

Scăderea concurenței în domeniul achizițiilor publice este, de asemenea, legată de mediul macroeconomic general. În ultimii zece ani, atât lumea, cât și economia UE s-au confruntat cu două recesiuni majore. Acestea au afectat în mod semnificativ piețele, au perturbat lanțurile de aprovizionare și au redus capacitatea multor operatori economici de a oferi oferte fiabile în cadrul licitațiilor publice. Aceste evoluții au avut un impact semnificativ asupra nivelului concurenței pe piețele achizițiilor publice.

### Concluzii

În concluzie, considerăm achizițiile publice drept modalitate fundamentală de a satisface nevoile statului, prin mecanisme de control, acestea contribuie la menținerea competitivității și la reducerea corupției. Cu toate acestea, sistemul de achiziții publice din Republica Moldova este în curs de dezvoltare și necesită o atenție constantă. Achizițiile publice sunt un instrument inovativ de susținere a dezvoltării durabile la nivelul economiei naționale, iar aplicare metodologiei descrise de autori, vine în susținerea dezvoltării acestora.

Instrumentele de management al sistemului de achiziții publice vor crește gradul de conștientizare și încredere în rândul participanților la achiziții, vor optimiza controlul în achizițiile publice, vor preveni corupția, precum și vor obține economii semnificative la fondurile bugetare de stat prin optimizarea sistemului.

Rezultatele obținute conform metodologiei propuse în studiu pot servi drept ghid pentru elaborarea măsurilor pentru asigurarea securității economice în contextul dezvoltării sistemului de achiziții publice a Republicii Moldova, ținând cont de practicile țărilor UE în acest domeniu.

În urma analizelor efectuate s-a constatat că Republica Moldova înregistrează un nivel echilibrat în promovarea politicilor economice, fapt demonstrat de scorurile globale mai ridicate ale indicatorilor de securitate economică.

În consecință, prin promovarea mediului instituțional și a capacităților de inovare ale sectorului de achiziții publice, Republica Moldova va fi capabilă să-și îmbunătățească capacitățile de productivitate, ceea ce, la rândul său, va spori competitivitatea economică generală.

## Referințe bibliografice

1. NANI Angela. Sistemul achizițiilor publice – realități și perspective. Conferința științifico-practică „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”. Chișinău: AAP, 2016, p. 83. ISBN 978-9975-136-26-6.
2. ULIAN Galina. Achizițiile publice și dezvoltarea durabilă: Schimbare de paradigmă. Proiectul de cercetare și inovare „Consolidarea achizițiilor publice durabile în Republica Moldova” 20.80009.7007.15, Chișinău, 2021, p.12-13. ISBN 978—9975—3493-1-4.

## Resurse web:

3. Comisia Europeană, site-ul oficial [accesat site 08.05.2024] Disponibil: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45975>.
4. Husainova, E. A., L. R. Urazbahtina, N. A. Serkina, E. A. Dolonina, and O. V. Filina. 2019. Monitoring tools of regional economic security. E3S Web of Conferences 124: 05009 [accesat site 08.05.2024]. Disponibil: [https://www.e3sconferences.org/articles/e3sconf/pdf/2019/50/e3sconf\\_ses18\\_05009.pdf](https://www.e3sconferences.org/articles/e3sconf/pdf/2019/50/e3sconf_ses18_05009.pdf).
5. IDFI- Institutul pentru Dezvoltarea Libertății Informației; [accesat site 08.05.2024]. Disponibil: [https://idfi.ge/public/upload/Article/TPPR\\_Eng\\_IDFI\\_01-min.pdf](https://idfi.ge/public/upload/Article/TPPR_Eng_IDFI_01-min.pdf)
6. Kahler, Miles. 2004. Economic security in an era of globalization: Definition and provision. The Pacific Review 17: 408–502 [accesat site 08.05.2024]. Disponibil: [https://www.researchgate.net/publication/248990823\\_Economic\\_security\\_in\\_an\\_era\\_of\\_globalization\\_Definition\\_and\\_provision](https://www.researchgate.net/publication/248990823_Economic_security_in_an_era_of_globalization_Definition_and_provision).
7. Legea privind achizițiile publice, nr.131 din 03.07.2015. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2015, nr.197-205 [accesat site 08.05.2024]. Disponibil: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=113104&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113104&lang=ro).
8. Opentender Portals [accesat site 08.05.2024]. Disponibil: <https://opentender.eu/eu/dashboards/market-analysis>.
9. Raportul agenției achiziții publice privind activitatea în domeniul achizițiilor publice [accesat site 08.05.2024]. Disponibil: <https://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport>.
10. Statut acordat de Consiliul European la 23 iunie 2022, în baza avizului Comisiei Europene din 17 iunie 2022 asupra cererii de aderare depusă de Republica Moldova în 3 martie 2022. [accesat site 08.05.2024]. Disponibil: <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/enlargement/moldova/>