# ROLUL RESURSELOR DIGITALE ÎN DOMENIUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE

## THE ROLE OF DIGITAL RESOURSES IN THE FIELD OF PUBLIC PROCURMENT

**DONI Corneliu,**
doctorand, USM

**CZU: 347.44:336.25:004**

***Summary***

*The digital resources are very much used in the field of public procurements in the Republic of Moldova. The main resource is the online Registry of Public Procurement MTender which allows the entire organization of the public procurement procedures online. It enhances the accessibility to the public procurements, especially for the foreign economic operators. As we it is useful for the society which is interested in monitoring public procurements. Other digital sources are the platform of the National Complaint Settlement Agency, which allows the submission of the complaints electronically, but as well organizes the online hearings. The Public Procurement Agency uses a series of digital tools among which are the Buletiul Achizitiilor Publice and the black list of economic operators. Other useful resources are electronic advanced qualified signature, the State Tax Service website with information about the companies, the websites of the national courts and of the Competition Council. All these digital resources are important for the contracting authority and other participants in public procurements. As lege ferenda, the authors propose to create a mechanism to integrate all the data from other sources to MTender which would allow a much more systematic verification of the economic operators in public procurement procedures.*

***Keywords:*** *public procurement, digital resources, foreign economic operators, MTender, Msign*

Achiziţiile publice au drept scop asigurarea autorităţilor contractante cu necesităţi de bunuri, servicii şi lucrări la un cost şi în condiţii cât mai avantajoase. Întru atingerea acestui scop foarte important, la realizarea achiziţiilor publice se urmăreşte ca să fie oferit acces la un număr cît mai mare de operatori economici, or concurenţa sănătoasă asigură o competiţie între oferte care duce la scăderea preţului. În aceste circumstanţe resursele digitale au un rol deosebit de a facilita legătura dintre operatorii economici, procedurile de achiziţii publice şi autorităţile contractante. În această lucrare voi analiza rolul acestor resurse şi modul în care ele sunt utilizate în Republica Moldova.

Cel mai semnificativ instrument digital în domeniul achiziţiilor publice în Republica Moldova este Sistemului Informaţional Automatizat „Registrul de stat al achiziţiilor publice” MTender (în continuare “MTender”). Lucrul asupra MTender s-a iniţiat odată cu Hotărîrea Guvernului Nr. 355 din 08.05.2009 cu privire la

aprobarea Conceptului tehnic al Sistemului Informaţional Automatizat "Registrul de stat al achiziţiilor publice" [1], iar apoi a fost lansat în regim pilot prin Ordinul Ministerului Finanţelor Nr. 103 din 03.09.2012, cu privire la lansarea in regim pilot a Sistemului Informaţional Automatizat „Registrul de stat al achiziţiilor publice" [2].

Aplicarea pe larg a MTender a început o dată cu implementarea Hotărârii de Guvern Nr. 705 din 11.07.2018 cu privire la aprobarea Conceptului tehnic al Sistemului informaţional automatizat „Registrul de stat al achiziţiilor publice" (MTender) [3] şi Hotărîrea de Guvern Nr. 986 din 10.10.2018 pentru aprobarea Regulamentului privind modul de ţinere a Registrului de stat al achiziţiilor publice format de Sistemul informaţional automatizat „Registrul de stat al achiziţiilor publice" (MTender) [4].

MTender este un sistem digital de achiziţii publice care este format din o Unitate Centrală de Date de tip deschis, portalul web - https://mtender.gov.md/ şi mai multe platforme acreditate din sectorul privat care permit accesul la licitaţii pentru utilizatori: autorităţile contractante şi operatorii economici. La moment la MTender sunt conectate 5 platforme şi anume: https://e-licitatie.md/ ; https://achizitii.md/ro/ ; https://yptender.md/ ; https://www.lunaritsolutions.com/ ; https://ebs-integrator.com/ . Prin intermediul acestor platforme autorităţile contractante pot iniţia şi derula proceduri de achiziţii publice, iar operatorii economici pot depune oferte semnate cu semnătură electronică. Mai mult, în conformitate cu Legea Nr. 131/2015 privind achiziţiile publice, autorităţile contractante sunt obligate să desfăşoare licitaţiile şi cererile ofertelor de preţuri prin MTender.

MTender asigură un acces foarte uşor al operatorilor economici la procedurile de achiziţii publice. Platformele de acces oferă posibilitatea de abonare la achiziţiile publice în baza CPV (Vocabularul comun privind achiziţiile publice), căutarea achiziţiilor în baza mai multor criterii şi primirea notificărilor în legătură cu diverse aspecte ale procedurilor de achiziţii publice. Într-un asemenea mod este facilitat accesul operatorilor economici la achiziţiile publice. În special aceste mecanisme sunt utile şi foarte importante pentru operatorii economici străini care nu se pot deplasa la sediul autorităţii contractante pentru a face cunoştinţă cu documentaţia de atribuire şi pentru a depune oferte. Astfel, MTender asigură o participare foarte largă la achiziţiile publice şi o concurenţă sănătoasă între operatorii economici.

Deşi MTender are doar 3 ani acesta a ajuns a fi utilizat pe larg de către autorităţile contractante şi operatorii economici atât locali, cât şi cei străini. Este remarcabil faptul că la procedurile de achiziţii publice locale au început a participa pe larg operatorii economici străini care ofertă bunurile/serviciile/lucrările solicitate fără intermediari. În acest mod se exclude intermedierea operatorilor economici locali care de obicei implică costuri adiţionale nejustificate.

Aici pot fi remarcate procedura de achiziţie cu Nr. MD-1614258987702 din 27 februarie 2021 organizată de către Primăria municipiului Chişinău pentru achiziţia de *Autobuze categoria M3 pentru Î.M. "Parcul Urban de Autobuze"* unde au fost

depuse 6 oferte fie în totalitate de către operatori economici străini fie în asociere cu operatori economici locali [8]. Un al exemplu ar fi procedura de achiziţie publică cu Nr. MD-1619699719304 din 29 aprilie 2021 organizată de către Agenţia Servicii Publice pentru achiziţia de "*Blanchete cu tehnologii de personalizare pentru actele de identitate din sistemul naţional de paşapoarte, permise de conducere şi certificate de înmatriculare*" unde au fost depuse 3 oferte fie în totalitate de către operatori economici străini fie în asociere cu operatori economici locali [9].

Pe lângă facilitarea accesului la achiziţiile publice pentru operatorii economici, MTender asigură şi un nivel de transparenţă mai înalt pentru societate. Astfel, actualmente orice persoană poate accesa cu uşurinţă toate documentele din MTender pentru a se informa complet despre procedurile de achiziţii publice. În acest mod cetăţenii pot să verifice dacă operatorul economic realizează în mod corespunzător obligaţiunile sale contractuale în conformitate cu oferta depusă la procedura de achiziţie în baza căreia s-a încheiat contractul cu autoritatea contractantă.

Pentru societatea civilă faptul că MTender este format dintr-o Unitate Centrală de Date de tip deschis permite utilizarea datelor respective pentru crearea instrumentelor mai complexe de monitorizare a achiziţiilor publice cum ar fi https://revizia.md/ro/ şi https://openmoney.md/.

Pe lângă MTender, sunt o multitudine de alte instrumente legate de achiziţiile publice sau chiar din alte domenii însă care au un rol deosebit pentru achiziţiile publice.

Astfel, un rol important în acest domeniul îl are Agenţia Naţională pentru Soluţionarea Contestaţiilor (în continuare "ANSC"), scopul căreia poate fi dedus din însăşi denumirea ei şi anume soluţionarea contestaţiilor în domeniul achiziţiilor publice. Printre instrumentele digitale utilizate de către ANSC se numără publicarea tuturor deciziilor, a cauzelor aflate în examinare, inclusiv cu motoare de căutare: https://ansc.md/ro/contestatii/2021; https://ansc.md/ro/content/decizii-2021. Totodată contestaţiile pot fi depuse direct pe site-ul ANSC - https://ansc.md/ro/depunere_contestatie fără a fi necesară circulaţia pe hârtie a documentelor.

Iar mai nou, o dată cu pandemia COVID-19, şedinţele de examinare a contestaţiilor la ANSC sunt realizate pe ZOOM. Acesta, pe lângă faptul că permite reducerea riscului de infectare cu COVID-19 a participanţilor, facilitează participarea la şedinţe prin eliminarea timpului şi costurilor necesare pentru reprezentanţii operatorilor economici şi autorităţilor contractante să se prezinte fizic la sediul ANSC. În acest mod, resursele digitale utilizate de către ANSC uşurează accesul operatorilor economici la procedura de contestare dar şi permite studierea sistematică a practicii ANSC.

Un alt instrument de transparenţă digitală în achiziţiile publice este Buletinul achiziţiilor publice (în continuare "BAP") care în conformitate cu art. 10 din Legea Nr. 131/2015 privind achiziţiile publice este editat de către Agenţia Achiziţii Publice. BAP este publicat în mod electronic pe pagina web a Agenţiei Achiziţii Publice la adresa: https://tender.gov.md/ro/bap. În BAP sunt publicate anunţurile de atri-

buire, anunţuri de modificare sau anulare a procedurilor precum şi alte anunţuri ale autorităţilor contractante. Astfel, toate aceste documente importante atît pentru operatorii economici, cât şi pentru societate care are dreptul la informare, sunt uşor accesibile online fără a fi necesară solicitarea lor individuală.

O altă componentă utilă a achiziţiilor publice este semnătura electronică. Astfel, în conformitate cu art. 33 alin. (14) lit. i) din Legea Nr. 131/2015 privind achiziţiile publice, "pe ofertele electronice este aplicată semnătura electronica" [5]. Iar Regulamentul privind modul de ţinere a Registrului de stat al achiziţiilor publice format de Sistemul informaţional automatizat „Registrul de stat al achiziţiilor publice" (MTender) impune cerinţa utilizării semnăturii electronice avansate calificate: ". Mijloacele de protecţie criptografică a informaţiei, inclusiv mijloacele de semnătură electronică utilizate pentru funcţionare, trebuie să respecte pe deplin cerinţele naţionale în domeniul protecţiei criptografice a informaţiei şi utilizării semnăturii electronice. [...]. Depunerea ofertei finale este precedată în mod obligatoriu de semnarea electronică şi criptarea acesteia. [...]. Toate documentele ofertelor încărcate, precum şi contractele rezultate în urma procedurii de achiziţie urmează a fi semnate digital, utilizînd semnătura electronică avansată calificată." [4].

Astfel, operatorii economici au posibilitatea, dar şi obligaţia utilizării documentelor electronice şi a semnăturii electronice în procesul de elaborare şi depunere a ofertelor. În acest mod se reduce din necesitatea circulaţiei pe hârtie a documentelor.

Deseori operatorii economici pregătesc un set comun de documente de calificare semnate electronic la care adaugă doar oferta pentru fiecare procedură de achiziţie în parte. Totuşi, o problemă rămâne pentru operatorii economici străini care nu pot utiliza semnătura electronica avansată calificată moldovenească. Această problemă a fost abordată pe larg în cadrul lucrării "Signing tender offer with an unrecognized electronic signature in the home-State of contracting authority" de către Băieşu Aurel şi Doni Corneliu.

Aici remarcăm că la momentul actual prin Legea Nr. 91/2014 privind semnătura electronică şi documentul electronic în conformitate cu art. 6 nu sunt recunoscute semnăturile electronice avansate calificate emise în alte State [7]. Totuşi această problemă este parţial remediată prin ultima modificare legislativă care prevede recunoaşterea semnăturilor electronic avansate calificate emise în Uniunea Europeană. Însă înainte de aceasta urmează a fi elaborat mecanismul de recunoaştere a semnăturilor electronice calificate utilizând „un certificat calificat al cheii publice eliberat de un prestator de servicii de încredere dintr-un stat membru al UE". Nu cunoaştem cât de repede se va implementa acest mecanism pentru semnăturile electronice din UE, însă rămân şi alte State cu care Republica Moldova are relaţii strânse de colaborare şi pentru care urmează de găsit soluţii pentru a fi recunoscute semnăturile electronice.

De rând cu instrumentele digitale utile descrise, un rol important au şi cele utilizate de către autorităţile contractante în procesul de verificare a documentelor

ofertei. Astfel, în conformitate cu art. 19 alin. (3) din Legea Nr. 131/2015 privind achiziţiile publice există o serie de situaţii în prezenţa cărora un operator economic trebuie să fie exclus din procedura de atribuire a contractului de achiziţii publice. Întru verificarea acestor circumstanţe autorităţile contractante pot să apeleze la o serie de instrumente digitale.

Astfel, pentru a verifica dacă operatorul economic are restanţe la plata impozitelor, taxelor şi contribuţiilor de asigurări sociale, sau dacă se află în procedura de insolvabilitate, autoritatea contractantă poate accesa serviciul "Despre contribuabil" disponibil pe internet şi care este pus la dispoziţie de către Serviciul Fiscal de Stat: https://sfs.md/ro/services-online/route.taxpayer_information.

Pentru verificarea dacă operatorul economic a încheiat cu alţi operatori economici acorduri care vizează denaturarea concurenţei se verifică site-ul Consiliului Concurenţei care este abilitat cu constatarea încălcărilor în domeniul concurenţei şi care publică deciziile emise în acest sens: https://competition.md/decizii.php?l=ro&idc=64&t=/Transparenta/Decizii.

În ceea ce priveşte condamnările instanţelor de judecată în domeniul eticii profesionale, prezentarea informaţiilor false, încălcarea obligaţiilor în domeniul mediului, muncii şi asigurărilor sociale, este absolut indispensabil Portalul Naţional al Instanţelor de Judecată: https://instante.justice.md/.

Nu în ultimul rând, faptul aflării operatorului economic în lista de interdicţie poate fi verificat în compartimentul respectiv de pe site-ul Agenţiei Achiziţii Publice: https://tender.gov.md/ro/lista-de-interdictie.

Toate aceste instrumente digitale asigură autorităţile contractante în mod foarte operativ şi uşor cu informaţia necesară despre operatorul economic examinat. În lipsa acestor instrumente autorităţile contractante ar fi puse în situaţia de a depune un efort colosal întru verificarea fiecărui operator economic realizând un adevărat *due diligence* care consumă mult timp şi resurse. Astfel, vedem că resursele digitale disponibile sunt de mare ajutor pentru autorităţile contractante în procesul de evaluare a ofertelor depuse la achiziţiile publice.

Cu toate acestea considerăm că resursele digitale disponibile nu sunt mereu suficiente, iar procedura de căutare a informaţiei poate consuma timp, dar şi necesită o pregătire juridică specială. Iată de ce, consider a fi necesară crearea unei baze de date integrate a operatorilor economici care să fie conectată cu MTender şi să nu admită depunerea ofertelor de către operatorii economici care nu sunt eligibili. Un asemenea mecanism ar reduce din lucrul manual care ar trebui să îl facă de fiecare dată autorităţile contractante în legătură cu fiecare procedură de achiziţie şi cu fiecare operator economic.

Conform conceptului propus, platforma MTender nu ar permite operatorilor economici care se află în situaţiile prevăzute la art. 19 din Legea Nr. 131/2015 privind achiziţiile publice să depună oferte şi să participe la achiziţiile publice. Astfel, acceptarea unei oferte de MTender s-ar echivala cu prezumţia că ofertantul nu se află în situaţiile ce condiţionează excluderea de la achiziţiile publice. Această îmbunătăţire

a MTender ar putea fi realizată prin crearea unui departament în cadrul Agenţiei Achiziţii Publice responsabil de colectarea centralizată a datelor despre operatorii economici, dar şi colectarea informaţiilor despre operatorii economici cu ajutor resurselor digitale şi sistematizarea lor. În acest mod s-ar asigura o aplicare mai consecventă a art. 19 din Legea Nr. 131/2015 privind achiziţiile publice care de multe ori este încălcat întrucât autorităţile contractante nu verifică situaţiile respective.

În cazul operatorilor economici străini instrumentele digitale au un rol colosal. Or, în lipsa lor, procedura de verificare a corectitudinii documentelor depuse de către străini ar implica eforturi şi costuri exagerate: autoritatea contractantă ar trebui să se adreseze la Ministerul Justiţiei care ar transmite solicitarea la Ministerul Afacerilor Externe şi Integrării Europene care la rândul său transmite solicitarea către Ambasada responsabilă de Statul gazdă a operatorului economic străin, care transmite mai departe către Ministerul Afacerilor Externe din Statul gazdă şi ultima transmite solicitarea către autoritatea publică care deţine informaţia necesară sau către o altă instituţie/organ intermediar. Iar răspunsul la solicitare ar urma să parcurgă acelaşi traseu.

Întru evitarea procedurilor birocratice, Formularul standard al Documentului unic de achiziţii european (DUAE), aprobat prin Ordinul Ministrului Finanţelor nr.72/2020 publica la 30.06.2020 în Monitorul Oficial nr. 159, art. 577 include şi cerinţa privind prezentarea referinţelor la adresa de internet unde sunt disponibile gratuit informaţiile/documentele necesare pentru calificarea operatorului economic. Astfel, autoritatea contractantă, în loc să parcurgă procedura complicată descrisă *supra*, poate să verifice aceste informaţii pe internet.

În concluzie, resursele digitale au o importanţă crucială pentru achiziţiile publice în special în contextul achiziţiilor publice cu elemente de extraneitate. Acestea facilitează participarea pe larg a operatorilor economici inclusiv la achiziţiile publice, asigură un înalt nivel de transparenţă şi un acces uşor la toate documentele şi informaţiile din domeniu. Astăzi este imposibil să ne imaginăm achiziţiile publice fără de resursele digitale.

Deşi domeniul achiziţiilor publice în Republica Moldova la moment este la un înalt nivel de digitalizare, există încă loc pentru noi unelte şi îmbunătăţiri. Printre acestea se numără recunoaşterea semnăturilor a mai multor State. Totodată propunem a fi realizată o îmbunătăţire a MTender prin care s-ar filtra operatorii economici care se află în situaţiile descrise la art. 19 alin. (3) din Legea Nr. 131/2015 privind achiziţiile publice.

**Referinţe bibliografice:**

1. Hotărârea Guvernului Nr. 355 din 08.05.2009 cu privire la aprobarea Conceptului tehnic al Sistemului Informaţional Automatizat "Registrul de stat al achiziţiilor publice". În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 15.05.2009, nr. 92-93, art. 407.

2. Ordinul Ministerului Finanţelor Nr. 103 din 03.09.2012, cu privire la lansarea in regim pilot a Sistemului Informaţional Automatizat „Registrul de stat al achiziţiilor publice”. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 28.09.2012, nr.205-207, art. 1133.
3. Hotărâea de Guvern Nr. 705 din 11.07.2018 cu privire la aprobarea Conceptului tehnic al Sistemului informaţional automatizat „Registrul de stat al achiziţiilor publice” (MTender). În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 17.08.2018, nr. 309-320, art. 847.
4. Hotărîrea de Guvern Nr. 986 din 10.10.2018 pentru aprobarea Regulamentului privind modul de ţinere a Registrului de stat al achiziţiilor publice format de Sistemul informaţional automatizat „Registrul de stat al achiziţiilor publice” (MTender). În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 12.10.2018, nr. 396-397, art. 102.
5. Legea Nr. 131/2015 privind achiziţiile publice publicată la 31.07.2015 în Monitorul Oficial Nr. 197-205 art. 402 și republicată în temeiul art. II alin. (3) lit. b) al Legii Nr. 169 din 26 iulie 2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2018, nr.321-332, art.527.
6. Băieșu A., Doni C., Signing tender offer with an unrecognized electronic signature in the home-State of contracting authority. În: *Prima Conferinţă Ştiinţifică şi Practică Internaţională “Scientific Paradigm in the Context of Technologies and Society Development”*, 18-19 noiembrie, 2021, Geneva, Elveţia, pp. 365-372. [citat 15.12.2021]. Disponibil: https://interconf.top/documents/2021.11.18-19.pdf
7. Legea Nr. 91/2014 privind semnătura electronică și documentul electronic. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 04.07.2014, nr. 174-177, art. 397.
8. Procedura de achiziţie publică cu nr. MD-1614258987702 din 27 februarie 2021 organizată de către Primăria municipiului Chișinău pentru achiziţia de *Autobuze categoria M3 pentru Î.M. “Parcul Urban de Autobuze”*. [citat 15.12.2021]. Disponibil: https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1614258987702?tab=contract-notice
9. Procedura de achiziţie publică cu Nr. MD-1619699719304 din 29 aprilie 2021 organizată de către Agenţia Servicii Publice pentru achiziţia de “*Blanchete cu tehnologii de personalizare pentru actele de identitate din sistemul naţional de paşapoarte, permise de conducere şi certificate de înmatriculare*”. [citat 15.12.2021]. Disponibil: https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1619699719304?tab=contract-notice