



PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

Comisia administrație publică și dezvoltare regională

MD-2073, Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt 105

www.parlament.md

19 Martie 2014

LAP nr. 101

Domnului Viorel FURDUI
Director Executiv al
Congresului Autorităților
Locale din Moldova
str. Columna, 106 A,
mun. Chișinău

Stimate domnule Director,

În conformitate cu prevederile Hotărârii Parlamentului nr. 373-XVI din 29.12.2005 pentru aprobarea Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă și în baza art. 3 din Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală, solicit respectuos să examinați și să prezentați Comisiei administrație publică și dezvoltare regională avizul la proiectul de lege privind modificarea și completarea Legii nr.96-XVI din 13.04.2007 privind achizițiile publice, înregistrat în Parlament cu **nr. 93 din 05.03.2014**.

Anexă: 1 filă.

Cu respect,

Eduard MUȘUC
Președintele comisiei

Ex: Veronica Guțu
Tel. 022 268 383

Nr 47
21.03.2014



DEPUTAT ÎN PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

MD-2073, Chișinău, Bd. Ștefan cel Mare și Sfânt, 105

www.parlament.md

3 mare 2014

FRD nr. 1

Biroul Permanent al Parlamentului
Republicii Moldova

În temeiul art.73 al Constituției Republicii Moldova și art. 47 din Regulamentul Parlamentului, se înaintează cu titlu de inițiativă legislativă proiectul de lege privind modificarea și completarea Legii nr. 96-XVI din 13 aprilie 2007 privind achizițiile publice.

Anexe:

1. Proiectul de lege privind modificarea și completarea Legii nr. 96-XVI din 13 aprilie 2007 privind achizițiile publice;
2. Nota informativă.

Ion Stratulat

Gheorghe Brăsovschi

Mihail Solcan

Deputați în Parlament

Fracțiunea Partidului Democrat din Moldova



Proiect

PARLAMENTUL REPUBLICII MOLDOVA

LEGE

privind modificarea și completarea Legii nr. 96-XVI din 13 aprilie 2007
privind achizițiile publice

Parlamentul adoptă prezenta lege organică.

Art I – Legea nr. 96-XVI din 13 aprilie 2007 privind achizițiile publice
(Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 107-111, art. 470), cu modificările ulterioare, se modifică și se completează după cum urmează:

1. **Articolul I** se completează cu următoarele noțiuni:

ofertă - actul juridic prin care operatorul economic își manifestă voința de a se angaja din punct de vedere juridic într-un contract de achiziție publică; oferta cuprinde propunerea tehnică și propunerea financiară;

propunere financiară - parte a ofertei ce cuprinde informațiile cu privire la preț, tarif, alte condiții financiare și comerciale corespunzătoare satisfacerii cerințelor solicitate prin documentația de atribuire;

propunere tehnică - parte a ofertei elaborată pe baza cerințelor din caietul de sarcini sau, după caz, din documentația descriptivă;

2. **Articolul 35** se completează cu litera k) cu următorul conținut:

„k) valoarea estimativă a lucrărilor stabilită de autoritatea contractantă – pentru achizițiile publice de lucrări”

3. **La articolul 45**, litera c) după cuvintele ”achiziții publice de servicii” se completează cu textul ”, altele decât serviciile de consultanță”;

4. **Articolul 46** se expune în redacție nouă cu următorul conținut:

„**Articolul 46.** Oferta anormal de scăzută:

(1) Autoritatea contractantă este în drept să nu accepte oferta în cazul în care aceasta este anormal de scăzută, iar ofertantul nu reușește să demonstreze accesul său la o tehnologie specială sau la condiții de piață mai avantajoase, care i-ar permite să ofere un asemenea preț scăzut al ofertei;

(2) O ofertă este considerată anormal de scăzută în cazul în care:

a) prețul oferit, fără TVA, reprezintă mai puțin de 85% din prețul estimativ calculat de autoritatea contractantă;

b) în cazul în care în procedura de atribuire există cel puțin 5 oferte conforme cerințelor, atunci când prețul oferit reprezintă mai puțin de 85% din media aritmetică a tuturor ofertelor calculată fără a lua în calcul oferta de preț cea mai mică și oferta de preț cea mai mare.

(3) În cazul unei oferte anormal de scăzută, autoritatea contractantă are obligația de a solicita ofertantului, în scris și înainte de a lua o decizie de respingere a acelei oferte, detalii și precizări pe care le consideră semnificative cu privire la ofertă, precum și de a verifica răspunsurile care justifică prețul respectiv.

(4) Autoritatea contractantă are obligația de a lua în considerare justificările primite de la ofertant, în condițiile alin. (3), îndeosebi cele care se referă la:

a) fundamentarea economică a modului de formare a prețului, aferent metodelor de execuție utilizate, procesului de producție sau serviciilor prestate;

b) soluțiile tehnice adoptate și/sau orice condiții deosebite de favorabile de care beneficiază ofertantul pentru executarea lucrărilor, pentru furnizarea produselor sau prestarea serviciilor;

c) originalitatea ofertei din punct de vedere al îndeplinirii tuturor cerințelor prevăzute în cadrul de sarcini;

d) respectarea dispozițiilor privind protecția muncii și condițiile de lucru aplicabile pentru executarea lucrării, prestarea serviciului sau furnizarea produselor”

5. **La articolul 54** alineatul (1) se completează cu următorul enunț: ”În cazul serviciilor de consultanță valoarea estimativă a achiziției nu trebuie să depășească 200 000 de lei”

6. **Articolul 60:** se completează cu un nou alineat (1) cu următorul conținut:

(1) Serviciile de consultanță reprezintă servicii intelectuale și sunt solicitate de către autoritățile contractante în vederea obținerii consultanței în domeniile: consiliere politică, reforme instituționale, de management, servicii de inginerie, proiectare a lucrărilor, supraveghere tehnică, servicii financiare, studii sociale și de mediu. Acestea nu se referă la servicii în care predomină activitățile fizice și care pot fi măsurate cantitativ.

alineatele (1)-(5) devin alineatele (2)-(6);

7. **Articolul 63** va avea următorul cuprins:

(1) Achizițiile publice a serviciilor de consultanță se efectuează conform procedurilor stabilite de prezenta lege.

(2) Atribuirea contractului în baza criteriului „prețul cel mai scăzut” se efectuează în cazurile când prețul ofertei de consultanță nu va depăși 200.000 de lei, estimările fiind efectuate de către beneficiar în baza datelor licitațiilor precedente.

(3) În celelalte cazuri, care nu se referă la alin.(2) va fi aplicat criteriul „oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere tehnico-economic”. Criteriul

„oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere tehnico-economic” va putea fi aplicat și în cazul unei sume mai mici decât 200.000 de lei, dacă beneficiarul consideră că este o lucrare complexă și de o importanță socială majoră.

(4) În cazul atribuirii contractului conform criteriului de atribuire „oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere tehnico-economic”, în totalul ofertei, ponderea „propunerii tehnice” va constitui – 80%, iar a „propunerii financiare” – 20%.

(5) Procedura de prezentare a ofertelor se va face prin depunerea a 2 plicuri separate, care vor conține “Propunerea tehnică” și “Propunerea financiară”, cu deschiderea propunerilor financiare numai după ce au fost evaluate propunerile tehnice, atât în cazul utilizării criteriului de atribuire “oferta cea mai avantajoasă economic”, cât și a criteriului “prețul cel mai scăzut”.

Art. II Guvernul, în termen de 3 luni de la data publicării prezentei legi:

- va aduce actele sale normative în concordanță cu prezenta lege;
- va asigura elaborarea și aprobarea Regulamentului privind structura și conținutul documentelor de solicitare a ofertelor de servicii de consultanță.

PREȘEDINTELE PARLAMENTULUI

Notă informativă

privind modificarea și completarea Legii nr. 96-XVI din 13 aprilie 2007 privind achizițiile publice

În prezent Legea privind achizițiile publice nr.96-XVI din 13.04.2007 conține prevederi defectuoase și nu contribuie la realizarea unor principii de bază a achizițiilor publice, cum ar fi: obținerea serviciilor de înaltă calitate, utilizarea eficientă a finanțelor publice și asigurarea concurenței, precum și combaterea concurenței neloiale.

Astfel, un loc aparte îl au serviciile de consultanță reglementate printr-un compartiment separat și anume Capitolul VII din Lege, care la momentul nu este funcțional. Mai mult, de la adoptarea Legii în 2007 până în prezent nu a fost aprobat de către Guvern, Regulamentul privind structura și conținutul documentelor de solicitare a ofertelor de servicii de consultanță, conform art.61 din Lege.

Este de menționat faptul că asupra lacunelor existente la acest capitol s-au expus în Raporturile lor atât Banca Mondială¹, cât și PNUD² în procesul de evaluare a sistemului de achiziții publice în Republica Moldova.

În procesul de achiziționare a serviciilor de consultanță principalele probleme le constituie următoarele:

- în privința Criteriilor de selecție a contractelor și ponderea prețului ofertei la evaluare, este de menționat faptul că prețul (propunerea financiară) este luat drept criteriu determinant în procesul de selecție și evaluare a ofertelor, iar propunerea tehnică este plasată pe locul secund.
- în privința Procedurii de deschidere a plicurilor și evaluare a ofertelor, este de menționat că ofertele tehnice și financiare se conțin în același plic, respectiv se deschid și se evaluează concomitent.

În cele ce urmează vă prezentăm descrierea succintă a problemelor semnalate:

1. Criteriile de selecție a contractelor și ponderea prețului ofertei la evaluare.

În acest context, la moment există 2 criterii pe baza cărora pot fi atribuite contractele:

- "oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere tehnico-economic" și

¹ http://www.worlbank.org/service/WITSContentServer?V=31P1B20040116000160016_20040116113149Rendered.PDF?7548&CID=P

² <https://openknowledge.worldbank.org/dataset/handle/10986/2989/617020ESW00Graw0601x0909BO3361480B.pdf?sequence=1>

³ http://www.tender.gov.md/ra/januri/1_rapoare_2008

"prețul cel mai scăzut" (în acest caz cerințele impuse în caietul de sarcini sunt minime, iar oferta câștigătoare este cea care satisface toate cerințele la cel mai mic preț).

În cazul în care contractul urmează a fi atribuit în baza criteriului "oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere tehnico-economic", atunci potrivit art.45 din Lege se vor lua în considerare câțiva factori: calitatea ofertei, costul unei unități a produsului ofertantului, prețul total, experiența ofertantului etc. Totodată, se specifică faptul că, ponderea prețului în totalul evaluării ofertelor nu va fi mai mică de 40 la sută.

Astfel, spre exemplu, în cazul serviciilor de proiectare a lucrărilor care sunt servicii de consultanță, în practică, atunci când contractele se atribuie conform criteriului "oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere tehnico-economic", în cadrul evaluării ponderea prețului este stabilită de 80%. Această situație este susținută și de Regulamentul privind realizarea achizițiilor publice de servicii de proiectare a lucrărilor, aprobat prin Hotărârea Guvernului, nr. 352 din 05.05.2009, unde pentru evaluarea ofertei potrivit criteriului „cea mai avantajoasă din punct de vedere tehnico-economic” sunt stabilite următoarele proporții:

Prețul ofertei – 80-85 puncte

Durata de execuție – 15-20 puncte

Capabilitatea ofertantului – 5-10 puncte

În acest context, reieșind din prevederile legale citate se acordă o atenție sporită prețului ("propunerii financiare"); acesta fiind luat drept criteriu de bază în procesul de evaluare a ofertelor, iar propunerea tehnică care determină calitatea serviciilor și experiența ofertantului sunt neglijate.

Procedura dată duce la următoarele: în urma evaluării ofertelor sunt desemnați câștigători acei ofertanți care propun cel mai mic preț pentru serviciile lor, dar de fapt nu dețin înăltărate la capitolul experiență în domeniu și calitate serviciului prestat, respectiv, în final fiind obținute proiecte de lucrări care vor avea un cost mare la realizare.

Este important de menționat că rezultatul calitativ al unei lucrări de consultanță depinde direct de experiența consultantului, astfel având o experiență mai vastă în domeniu, acesta poate găsi soluții care în final vor reduce costul investiției și vor asigura o calitate mai înaltă a lucrării.

Or, fiind acordată atenție prețului ofertei în măsură de 80% rămân neacoperite elementele calitative ale serviciului prestat și astfel criteriul oferta „cea mai avantajoasă din punct de vedere tehnico-economic” nu se aplică coreșpunzător.

2. Procedura de deschidere a plicurilor și evaluarea ofertelor :

La moment, oferta – care include în sine atât propunerea financiară cât și cea tehnică, se depune într-un singur plic, respectiv, în cadrul procedurii de achiziții publice, are loc o evaluare concomitentă a propunerii tehnice și a celei financiare.

Evaluarea concurențență a ofertei financiare și a ofertei tehnice nu este adecvată pentru procedura de achiziție a serviciilor de consultanță care reprezintă servicii intelectuale.

Este de remarcat faptul că pentru o analiză obiectivă a ofertelor beneficiarului nu trebuie să aibă acces la oferta financiară înainte de a evalua oferta tehnică. Atunci când beneficiarul are în față oferta financiară este tentat să dea prioritate ofertei conform celui mai mic preț și este inclinat să nu observe lacunele din oferta tehnică.

Astfel, un aspect foarte important în procesul de achiziții publice a serviciilor de consultanță îl constituie modul de depunere a ofertelor, incluzând cerința de depunere a ofertei tehnice și celei financiare în plicuri separate, astfel încât evaluarea ofertei tehnice să nu poată fi influențată de preț.

În contextul celor expuse problemele menționate urmează a fi soluționate prin completarea și modificarea art.1, 45, 60 și 63 din Legea privind achizițiile publice. Este de menționat că aceste propuneri se bazează pe practicile internaționale în vederea achiziționării serviciilor de natură intelectuală și/sau consultanță cum sunt procedurile Băncii Mondiale³ sau ale Fondului Internațional pentru Dezvoltarea Agriculturii (IFAD).

Prin aceste completări urmează a fi atinse următoarele obiective:

1. achiziții publice vor fi mai eficiente;
2. va crește calitatea serviciilor de consultanță prestate (la un nivel comparabil cu cele mai bune practici internaționale);
3. se va micsora prețul de realizare a proiectului respectiv;
4. va motiva dezvoltarea profesională a companiilor de consultanță în domeniu.

Completarea art.35 este necesară pentru a preîntâmpina eventualele abuzuri ale autorității contractante, care poate comunica doar anunțitor participanți informația privind devizul estimativ cu scopul de a înlătura celelalte oferte ca fiind anormal de scăzute sau cu depășirea esențială a devizului.

Cu referire la redacția nouă a art. 46 din menționăm următoarele.

Ofertarea unor prețuri destul de scăzute ascunde capcane destul de periculoase atât pentru operatorii economici, cât și pentru autoritățile contractante. Prin acceptarea ofertelor cu preț neobișnuit de scăzut, autoritățile contractante riscă

să primească servicii/lucri/r/bunuri de o calitate îndoielnică. Prețul neobișnuit de scăzut determină imposibilitatea de a asigura îndeplinirea contractului la parametrii cantitativi și calitativi solicitați prin caietul de sarcini. Cel mai bun exemplu în acest sens sunt drumurile recent finalizate, pline de gropi, pețice și denivelări. Nu mai puțin grave sunt cazurile de reziliere/rezoluțiune a contractului. Încheierea contractelor de achiziție publică cu un preț neobișnuit de scăzut, va duce la aplicarea penalității pentru neîndeplinirea coreșpunzătoare a obligațiilor contractuale sau chiar rezilierea contractului și pierderea garanției de bună execuție.

Ion Stratulat

Gheorghe Bragovschi

Mihail Solcan

Deputati în Parlament
Fracțiunea Partidului Democrat din Moldova

³ <http://web.worldbank.org/WEB/EXTERNALPROJECTS/PROCUREMENT/contenMDK20060655-mainPK91972-mainPK84269-oftK60001558-htsStPK84266.00.html> - "Guidelines: Selection and Employment of Consultants under IBRD Loans and IDA Credits & Grants by World Bank borrowers", January 2011, secti uni siglataza metode de achiziționare a serviciilor de consultanță. Pentru celelalte achiziții publice precum și pentru achiziționarea altor servicii decât cele de consultanță se utilizează un set și anume: "Guidelines: Procurement of Goods, Works, and Non-Consulting Services under IBRD Loans and IDA Credits & Grants".

IBRD/IDA/IFAD
www.worldbank.org/externalaffairs/IBRD/contenMDK20060655-mainPK91972-mainPK84269-oftK60001558-htsStPK84266.00.html