

REPERE PRIVIND IMPORTANȚA APLICĂRII PRINCIPIILOR GENERALE CARE GUVERNEAZĂ ACHIZIȚIILE PUBLICE

Alina CODREANU,
doctorandă

La nivel național, dezvoltarea conceptului de achiziții publice implică un parcurs transparent, bazat pe realizarea principiilor, obiectivelor, metodelor și procedurilor specifice. În acest sens, directivele europene aplicabile achizițiilor publice implică anumite principii absolut necesare de urmat, în cadrul realizării contractelor de achiziții publice propriu-zise. Menționăm, așadar, rolul și importanța aplicării corecte a principiilor precum: cel al nediscriminării, egalitatea de tratament, proporționalitatea, recunoașterea reciprocă, principiul transparenței, principiul evitării concurenței neloiale, asumarea răspunderii, imparțialitatea, confidențialitatea. Scopul studiului este de a identifica importanța și relevanța acestor principii care guvernează achizițiile publice de la prima până la ultima etapă de realizare a lor. Sunt concludente deci și consecințele generale de încălcare a principiilor sus-menționate, neregulile, dar și fraudă în achizițiile publice. Totodată nu putem să nu menționăm că anume aceste principii determină abordările achizițiilor publice și anume: cea administrativă, managerială, juridică, economică, sistemică și, bineînțeles, cea ecologică.

Cuvinte-cheie: principii, abordări ale achizițiilor publice, autoritate contractantă, armonizarea legislației, aquis european.

BENCHMARKS REGARDING THE IMPORTANCE OF APPLYING THE GENERAL PRINCIPLES GOVERNING PUBLIC PROCUREMENT

Alina CODREANU,
PhD student

At national level, the development of the concept of public procurement involves a transparent path, based on the achievement of specific principles, objectives, methods and procedures. In this respect, the European directives applicable to public procurement involve certain principles absolutely necessary to be followed when performing public procurement contracts themselves. Therefore, we mention the role and importance of the correct application of principles such as: non-discrimination, equal treatment, proportionality, mutual recognition, the principle of transparency, the principle of avoiding unfair competition, accountability, impartiality, confidentiality. The aim of the study is to identify the importance and relevance of these principles governing public procurement from the first to the last stage of their implementation. Therefore, the general consequences of violation of the above-mentioned principles, irregularities, but also fraud in public procurement are conclusive. At the same time, we cannot fail to mention that these principles determine the approaches of public procurement, namely: administrative, managerial, legal, economic, systemic and, of course, ecological.

Keywords: principles, approaches to public procurement, access to legal remedies, contracting authority, harmonization of legislation, european aquis

INTRODUCERE.

Actualmente, achizițiile publice reprezintă 19% din PIB-ul UE, făcând parte din viața cotidiană și fiind percepute ca un concept general de activitate de obținere de bunuri sau servicii pentru o autoritate contractantă. În context, ne aliniem la opinia cercetătorului Victor Guțuleac care afirmă că: „Singura modalitate prin care dreptul public poate dobândi o oarecare libertate de acțiune este contractul administrativ, instrument prin intermediul căruia administrația intră

INTRODUCTION.

Public procurement currently accounts for 19% of EU GDP and is part of everyday life, perceived as a general concept of activity to obtain goods or services for a contracting authority. In this context, we align with the opinion of researcher Victor Guțuleac who states that: "The only way in which public law can acquire some freedom of action is the administrative contract, an instrument through which the administration enters into a contractual relationship with private individuals,



în relație contractuală cu privații, în vederea asigurării funcționării unui serviciu public, a punerii în valoare a bunurilor publice, ori a achiziționării de produse, servicii și lucrări” [Guțuleac, p.42].

Sistemul achizițiilor publice este într-un proces continuu de transformări și adaptabilitate în vederea armonizării depline a legislației naționale la aquisul european, cu pași concreți de implementare a prevederilor care vizează achizițiile publice din Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană. Astfel, acțiunile autorităților publice responsabile de a promova noile concepte și tendințe ale comunității europene, în domeniul achizițiilor publice, au în vizor, cu prioritate, obiectivele Agendei de Dezvoltare Durabilă Moldova – 2030.

METODE DE CERCETARE.

În acest demers științific, importanța aplicării principiilor generale, care guvernează achizițiile publice, a fost analizată prin intermediul mai multor metode de cercetare, și anume: observația, analiza comparativă, analiza corelațională, analogia, inducția și deducția, generalizarea, experiența didactică și practică, dar și alte metode moderne de studiu.

REZULTATE ȘI DISCUȚII.

Principiile generale care guvernează întreg spectrul de achiziții publice, la nivel național, își găsesc tot mai multă aplicare, or armonizarea legislației în domeniul achizițiilor publice este o premisă importantă pentru dezvoltarea continuă a parteneriatelor publice-private. Fără dubii, reforma în domeniul achizițiilor publice este una dintre prioritățile majore ale Republicii Moldova, care va contribui la asigurarea unei mai bune funcționări a economiei de piață, combaterea corupției, consolidarea eforturilor de integrare în Uniunea Europeană și la realizarea unei valorificări optime în ceea ce privește bunurile și serviciile achiziționate de către o gamă largă de instituții publice.

Achizițiile publice au cunoscut, de-a lungul istoriei, modificări și dezvoltare continuă, prin prisma instituțiilor specifice, instrumentelor juridice și a legislației ce suportă permanent schimbări indispensabile. De

in order to ensure the functioning of a public service, to highlight public goods, or to purchase products, services and works” [Guțuleac, V., 2013, p.42].

The public procurement system is in a continuous process of transformations and adaptability in order to fully harmonize national legislation with the European acquis, with concrete steps to implement the provisions aimed at public procurement from the Republic of Moldova – European Union Association Agreement. Thus, the actions of the public authorities responsible for promoting the new concepts and trends of the European community, in the field of public procurement, have as a priority the objectives of the Moldova Sustainable Development Agenda - 2030.

THE RESEARCH METHODS.

In this scientific approach, the importance of applying the general principles governing public procurement has been analyzed through several research methods, namely: observation, comparative analysis, co-relational analysis, analogy, induction and deduction, prediction, generalization, didactic and practical experience, but also other modern methods of study.

RESULTS AND DISCUSSIONS.

The general principles governing the entire spectrum of public procurement, at national level, are finding more and more application, or the harmonization of legislation in the field of public procurement is an important premise for the continuous development of public-private partnerships. Undoubtedly, the reform in the field of public procurement is one of the major priorities of the Republic of Moldova, which will contribute to ensuring a better functioning of the market economy, combating corruption, strengthening integration efforts in the European Union and achieving optimal capitalization in terms of goods and services purchased by a wide range of public institutions.

Public procurement has historically undergone continuous changes and development, in terms of specific institutions, legal instruments and legislation that permanently undergo indispensable changes. From its or-

la origine și până la etapa actuală, achizițiile publice au îmbrăcat diverse forme, esența, scopul și importanța rămânând aceleași – de a valorifica interesul public pentru buna funcționare a serviciilor publice [Codreanu, p.45].

Cu scopul de a simplifica procedurile și a le face mai flexibile, în anul 2014, Parlamentul și Consiliul au adoptat un nou pachet legislativ privind achizițiile publice, urmărindu-se încurajarea accesului IMM-urilor la contractele de achiziții publice și garantarea acordării unei mai mari atenții criteriilor sociale și de mediu.

Astfel, cadrul legislativ actual include: **Directiva 2014/24/UE din 26 februarie 2014** privind achizițiile publice (de abrogare a Directivei 2004/18/CE), **Directiva 2014/25/UE din 26 februarie 2014** privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale (de abrogare a Directivei 2004/17/CE), **Directiva 2014/23/UE din 26 februarie 2014** privind atribuirea contractelor de concesiune le completează pe primele două și creează un cadru juridic adecvat pentru atribuirea concesiunilor, garantând că toți actorii economici din UE au acces efectiv și nediscriminatoriu la piața UE [Dumitru I., p.26].

În studiile efectuate, Dumitru Florescu și Lucică Coman relevă că contractele de achiziții publice se atribuie de către autoritățile contractante pentru obținerea de bunuri, de lucrări sau de servicii, în schimbul unor contraprestații echivalente, de regulă în bani. Procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice sunt reglementate și se desfășoară inclusiv pentru activitatea de consultanță sau asistență tehnică, efectuarea de studii, precum și pentru desfășurarea de campanii de informare și de comunicare [Florescu, p.16].

Importanța cunoașterii principiilor achizițiilor publice de către toți cei implicați rezultă din aceea că, ori de câte ori va exista o situație sau circumstanță lipsită de o reglementare expresă în legislația achizițiilor publice, aceasta va fi tratată prin prisma principiilor achizițiilor publice. De aceea, principiile de reglementare a relațiilor privind achizițiile publice sunt prevăzute expres în art. 7 al Le-

igin until now, public procurement has taken various forms, the essence, purpose and importance remaining the same – to capitalize on the public interest for the proper functioning of public services [Codreanu, A., 2017, p.45].

With the aim of simplifying procedures and making them more flexible, in 2014 Parliament and the Council adopted a new public procurement package aimed at encouraging SMEs' access to public procurement contracts and ensuring greater attention is paid to social and environmental criteria.

Thus, the current legislative framework includes: **Directive 2014/24/EU of 26 February 2014** on public procurement (repealing Directive 2004/18/EC), **Directive 2014/25/EU of 26 February 2014** on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors (repealing Directive 2004/17/EC), **Directive 2014/23/EU of 26 February 2014** on the award of concession contracts complement the first two and creates an appropriate legal framework for the award of concessions, ensuring that all economic actors in the EU have effective and non-discriminatory access to the EU market [Dumitru, I., 2019, p.26].

In their studies, Dumitru A.P. Florescu and Lucică Coman reveal that public procurement contracts are awarded by contracting authorities for obtaining goods, works or services, in exchange for equivalent considerations, usually in money. The procedures for awarding public procurement contracts are regulated and are carried out including for consultancy or technical assistance, studies, as well as for conducting information and communication campaigns [Florescu, D.A.P., Coman, L., 2013, p.16].

The importance of knowledge of the principles of public procurement by all those involved results from the fact that, whenever there is a situation or circumstance without express regulation in public procurement legislation, it will be treated in the light of public procurement principles. Therefore, the principles governing public procurement relations are expressly provided for in Art. 7 of the Law on Public Procurement [2, art. 7]: a) efficient use of public money and min-



gii privind achizițiile publice [Legea AP, art. 7]: a) utilizarea eficientă a banilor publici și minimizarea riscurilor autorităților contractante; b) transparența achizițiilor publice; c) asigurarea concurenței și combaterea practicilor anticoncurențiale în domeniul achizițiilor publice; d) protecția mediului și promovarea unei dezvoltări durabile prin intermediul achizițiilor publice; e) menținerea ordinii publice, bunelor moravuri și siguranței publice, ocrotirea sănătății, protejarea vieții oamenilor, florei și faunei; f) liberalizarea și extinderea comerțului internațional; g) libera circulație a mărfurilor, libertatea de stabilire și de prestare a serviciilor; h) tratament egal, imparțialitate, nediscriminare în privința tuturor ofertanților și operatorilor economici; i) proporționalitate; j) recunoaștere reciprocă; k) asumarea răspunderii în cadrul procedurilor de achiziție publică.

Vom descrie mai jos esența câtorva principii, pentru a sublinia, o dată în plus, importanța aplicării principiilor generale care guvernează achizițiile publice. Așadar, prin „utilizarea eficientă a banilor publici” se înțelege aplicarea procedurilor de atribuire competițională și utilizarea de criterii care să reflecte avantajele de natură economică ale ofertelor în vederea obținerii raportului optim între calitate și preț [Florescu, p. 14].

„Nediscriminarea” semnifică asigurarea condițiilor de manifestare a concurenței reale pentru ca orice operator economic, fără deosebire de naționalitate, să poată participa la procedura de atribuire și să aibă șansa de a deveni contractant. Temeiul de drept al acestui principiu îl constituie art. 18 din Tratat care interzice orice discriminare exercitată pe baza unor criterii ce țin de cetățenie sau naționalitate, la care se adaugă și art. 34 din același tratat, care interzice restricțiile cantitative și măsurile având efect echivalent, fiind incluse atât restrângerile directe, cât și cele indirecte a liberei circulații a bunurilor și serviciilor.

Pot fi considerate încălcări ale acestui principiu cerințe impuse de autoritatea contractantă, precum: întreprinderile *interesate de contract* să fie stabilite în același stat membru sau regiune ca și entitatea contractantă; naționalitatea ofertantului; *inclusiunea de*

imimizarea of risks to contracting authorities; b) transparency of public procurement; c) ensuring competition and combating anti-competitive practices in the field of public procurement; d) environmental protection and promotion of sustainable development through public procurement; e) maintaining public order, morals and public safety, protecting health, protecting human life, flora and fauna; f) liberalization and expansion of international trade; g) free movement of goods, freedom of establishment and provision of services; h) equal treatment, impartiality, non-discrimination with regard to all bidders and economic operators; i) proportionality; j) mutual recognition; k) assuming responsibility in public procurement procedures.

We will describe below the essence of some principles, in order to underline, once again, the importance of applying the general principles governing public procurement. Therefore, "efficient use of public money" means the application of competitive award procedures and the use of criteria reflecting the economic advantages of tenders in order to obtain the optimal ratio between quality and price [Florescu, 2013, p. 14].

"Non-discrimination" means ensuring the conditions for effective competition so that any economic operator, irrespective of nationality, can participate in the award procedure and have the chance of becoming a contractor. The legal basis for this principle is Article 18 of the Treaty, which prohibits any discrimination on grounds of nationality, plus Article 34 of that Treaty, which prohibits quantitative restrictions and measures having equivalent effect, including both direct and indirect restrictions on the free movement of goods and services.

Requirements imposed by the contracting authority may be regarded as breaches of this principle, such as: *the undertakings concerned by the contract are established in the same Member State or region as the contracting entity; the nationality of the tenderer; inclusion of technical specifications likely to favour domestic undertakings; setting qualification requirements favouring certain participants in the procurement procedure; favouring a tender-*

specificații tehnice care ar putea favoriza întreprinderile naționale; stabilirea de cerințe de calificare care să favorizeze anumiți participanți la procedura de achiziție publică; favorizare a unui ofertant prin stabilirea de condiții discriminatorii în caietele de sarcini.

Principiul „tratamentului egal” presupune ca, oricând pe parcursul procedurii de atribuire, să se stabilească și să se aplice reguli, cerințe, criteriile identice pentru toți operatorii economici, pentru ca aceștia să beneficieze de șanse egale de a deveni contractanți. Dacă luăm ca exemplu situația în care, la o nouă procedură de atribuire, participă și contractorul care a executat până atunci serviciul sau lucrarea sau a furnizat produsul, este evident că acesta are informații mai multe decât alți posibili competitori în ceea ce privește strategiile, planurile autorității contractante, modul de lucru, situația financiară etc. Unele dintre aceste informații sunt cel puțin sensibile, dacă nu chiar confidențiale. Ele însă pot influența în mod evident rezultatul noii proceduri prin defavorizarea altor competitori. Autoritatea contractantă este pusă în situația de a se asigura că toți competitorii sunt tratați egal, prin urmare, are o misiune dificilă și delicată din acest punct de vedere, trebuind să se asigure că nu creează un avantaj competitiv [Dumitru I., p.33].

„Recunoașterea reciprocă” – acest principiu impune ca bunurile produse legal într-un stat membru să fie acceptate spre comercializare și în celelalte state membre ale UE. Desigur că și serviciile oferite legal pe teritoriul unui stat membru vor putea fi prestate și pe teritoriul altui stat membru. Principiul recunoașterii reciproce nu interzice existența standardelor naționale, ci doar acceptarea standardelor similare din alt stat membru.

Cercetătorul Dumitru Ilie, în lucrările sale, denotă că în materia achizițiilor publice, respectarea principiului recunoașterii reciproce presupune acceptarea de către autoritățile contractante a următoarelor: *produse, servicii, lucrări oferite în mod licit pe piața Uniunii Europene; diplome, certificate și orice documente emise de autoritățile competente din alte state; specificații tehnice, echivalente cu cele solicitate la nivel național. Așadar, ori de câte ori candidaților la o procedură de achiziție*

er by laying down discriminatory conditions in the tender specifications.

The principle of “equal treatment” implies that, at any time during the award procedure, identical rules, requirements and criteria are established and applied for all economic operators in order to give them equal opportunities to become contractors. If we take as an example the situation where, in a new award procedure, the contractor who has so far executed the service or work or supplied the product participates, it is obvious that he has more information than other possible competitors regarding strategies, plans of the contracting authority, way of working, financial situation, etc. Some of this information is at least sensitive, if not confidential. However, they can clearly influence the outcome of the new procedure by disadvantaging other competitors. The contracting authority is in a position to ensure that all competitors are treated equally, therefore it has a difficult and delicate task from this point of view, having to ensure that it does not create a competitive advantage [Dumitru, I., 2019, p.33].

”Mutual recognition” - this principle requires that goods legally produced in one Member State are accepted for sale in the other EU Member States. Of course, services legally provided in the territory of one Member State may also be provided in the territory of another. The principle of mutual recognition does not prohibit the existence of national standards, but only the acceptance of similar standards from another Member State.

Researcher Dumitru Ilie, in his works, denotes that in the field of public procurement, the observance of the principle of mutual recognition presupposes the acceptance by the contracting authorities of the following: products, services, works lawfully offered on the European Union market; diplomas, certificates and any documents issued by the competent authorities of other States; technical specifications, equivalent to those required at national level. Therefore, whenever candidates for a procurement procedure are required to submit certificates, diplomas or other written forms of evidence, then documents issued in other Member States



li se solicită să prezinte certificate, diplome sau alte forme de dovezi scrise, atunci documentele eliberate în alte state membre și care oferă un nivel echivalent de garanție trebuie să fie acceptate în conformitate cu principiul recunoașterii reciproce [Dumitru I., p.34].

Principiul „transparenței” asigură informarea adecvată a tuturor participanților la procedura de atribuire, fiind important și din perspectiva accesului la remediile legale. Respectarea acestui principiu garantează eliminarea riscului de favoritism și de comportament arbitrar din partea autorității contractante. Pentru aplicarea acestui principiu este nevoie ca formularea tuturor informațiilor cu privire la procedura de achiziție să se facă în mod clar, precis, univoc în anunțul/invitația de participare și în documentația de atribuire, oferind operatorilor economici o poziție de egalitate atât în perioada de pregătire a ofertelor, cât și cu ocazia evaluării de către autoritatea contractantă; în egală măsură va trebui să se asigure vizibilitatea regulilor, oportunităților, proceselor, înregistrărilor și rezultatelor aferente procedurii de achiziție publică.

Autoarea Ilieș C.- O., în studiile sale, reflectă ideea precum că „transparența înseamnă că normele care reglementează procedurile de achiziții publice sunt clar elaborate și bine definite, astfel încât punerea efectivă în aplicare a acestora de către agenții de achiziții publice poate fi ușor verificată. Dintr-o perspectivă regională/internațională, transparența este considerată fundamentală pentru eliminarea distorsiunilor și a discriminărilor pe motive de naționalitate” [Ilieș, p.124].

Principiul „proporționalității” impune ca măsurile adoptate de instituții să nu depășească limitele unor măsuri adecvate și necesare pentru realizarea obiectivelor urmărite, înțelegându-se că, atunci când este posibilă o alegere între mai multe măsuri adecvate, se va recurge la cea mai puțin constrângătoare, iar inconveniente produse trebuie să nu fie disproporționate față de scopurile urmărite. Acest principiu impune autorității contractante ca, atunci când aceasta se confruntă cu o ofertă ambiguă, iar o cerere de precizări cu privire la conținutul ofertei menționate ar putea asigura securitatea juridică în același

and offering an equivalent level of guarantee must be accepted in accordance with the principle of mutual recognition [Dumitru, I., 2019, p.34].

The principle of "transparency" ensures adequate information for all participants in the award procedure, being important from the perspective of access to legal remedies. Compliance with this principle ensures the elimination of the risk of favoritism and arbitrary behavior by the contracting authority. In order to apply this principle, all information on the procurement procedure needs to be made clearly, precisely, unequivocally in the contract notice/invitation and in the award documentation, giving economic operators an equal position both during the preparation period and during the evaluation by the contracting authority; the visibility of the rules will also have to be ensured, opportunities, processes, records and results related to the public procurement procedure.

Researcher Ilieș C.-O., in her studies, reflects the idea that "transparency means that the rules that regulate public procurement procedures are clearly developed and well defined, so that their effective implementation by public procurement agencies can be easily verified. From a regional/international perspective, transparency is considered fundamental for eliminating distortions and discrimination based on nationality" [Ilieș, p.124].

The principle of "proportionality" requires that the measures taken by the institutions do not exceed the limits of appropriate and necessary measures to achieve the objectives pursued, it being understood that, where a choice between several appropriate measures is possible, the least restrictive shall be used and the inconveniences caused must not be disproportionate to the aims pursued. This principle requires the contracting authority that, when faced with an ambiguous tender, and a request for clarification on the content of that tender could ensure legal certainty in the same way as the immediate rejection of the tender in question, to request clarifications from the candidate concerned rather than simply opting to reject his tender.

In Romania, in the judicial practice, the

mod precum respingerea imediată a ofertei în cauză, să solicite mai degrabă precizări candidatului vizat decât să opteze pur și simplu pentru respingerea ofertei acestuia.

În România, în practica judiciară, s-au constatat următoarele tipuri de încălcări ale principiului proporționalității: - condiționarea calificării de o cifră de afaceri anuale în quantum excesiv, în raport cu dificultatea și valoarea estimată a contractului; - solicitarea unui număr excesiv de documente sau informații referitoare la demonstrarea capacității tehnice și/sau profesionale; - solicitarea de resurse umane, utilaje sau echipamente fără relevanță pentru buna execuție a contractului de achiziție publică sau într-un număr excesiv; - condiția de prezentare în original sau formă autenticată a unui număr mare de documente, deși ar fi suficientă copia certificată; - stabilirea unui termen pentru depunerea ofertelor insuficient pentru elaborarea acestora, în raport de complexitatea obiectului contractului; - descrierea unor specificații tehnice proprii unor produse ce depășesc necesitățile autorității contractante; - alocarea unui punctaj foarte mare unui factor de evaluare, raportat la importanța factorului în îndeplinirea contractului; - cererea de prezentare a unor garanții inadecvate riscului implicat de atribuirea și executarea corespunzătoare a contractului [Dumitru I., p.38].

Principiul „asumării răspunderii” implică obligația celor implicați în derularea procedurilor de achiziție publică de a-și asuma deciziile luate și de a răspunde pentru consecințele acțiunilor lor. Acest principiu nu este o transpunere a Directivelor UE, ci este o creație a doctrinei românești. El presupune determinarea clară a sarcinilor și a responsabilităților persoanelor implicate în procesul de achiziție publică, asigurându-se profesionalismul, imparțialitatea și independența deciziilor adoptate pe parcursul acestui proces. Răspunderea aparține exclusiv comisiei de evaluare și factorilor decizionali din autoritatea contractantă, indiferent de opiniile exprimate de organismele de control ex ante sau ex post în domeniul achizițiilor publice sau de recomandările autorităților cu competențe în domeniu sau în alte domenii.

Perspectiva administrativă a achizițiilor

following types of violations of the principle of proportionality were found: - conditioning the qualification of an annual turnover in excess of an amount, in relation to the difficulty and the estimated value of the contract; - requesting an excessive number of documents or information regarding the demonstration of technical and/or professional capacity; - request for human resources, machinery or equipment not relevant for the proper performance of the public procurement contract or in an excessive number; - the condition of presentation in original or authenticated form of a large number of documents, although a certified copy would be sufficient; - setting a deadline for the submission of tenders insufficient to draw them up, in relation to the complexity of the object of the contract; - description of technical specifications specific to products that exceed the needs of the contracting authority; - assigning a very high score to an evaluation factor, relative to the importance of the factor in fulfilling the contract; - the request for inadequate guarantees to the risk involved in the award and proper performance of the contract [Dumitru I., 2019, p.38].

The principle of “liability assumption” implies the obligation of those involved in the conduct of public procurement procedures to assume the decisions taken and to be responsible for the consequences of their actions. This principle is not a transposition of the EU Directives, but a creation of the Romanian doctrine. It presupposes a clear determination of the tasks and responsibilities of the persons involved in the public procurement process, ensuring the professionalism, impartiality and independence of the decisions taken during this process. The responsibility lies exclusively with the evaluation committee and the decision-makers in the contracting authority, regardless of the views expressed by ex ante or ex post control bodies in the field of public procurement or the recommendations of the authorities with competences in the field or in other fields.

The administrative perspective of public procurement makes possible the existence and applicability of a fundamental principle, the principle of taking responsibility, with re-



publice face posibilă existența și aplicabilitatea unui principiu fundamental, *principiul asumării răspunderii*, în ceea ce privește actele administrative emise în scopul inițierii, derulării și finalizării achizițiilor publice. Principiul respectiv își găsește astfel aplicabilitatea în sfera administrativă a achizițiilor publice, prin emiterea de acte administrative ce exprimă manifestarea de voință expresă a autorității contractante în regim de putere publică [Dumitrica C., p.19].

Potrivit cadrului normativ, planul de achiziții al autorității contractante reprezintă ansamblul necesităților de bunuri, lucrări și servicii pentru întregul an bugetar, necesități care urmează a fi realizate prin încheierea unuia sau mai multor contracte de achiziții publice, în funcție de modul de planificare a acestora. O problemă ce merită de atras atenția este nerespectarea condițiilor și principiilor de bază, aplicate la planificarea achizițiilor publice, fapt consemnat și în rapoartele de audit ale Curții de Conturi. Astfel, planul de achiziții trebuie să corespundă principiilor anualității; fundamentării pe necesitățile reale; acoperirii financiare; accesibilității și transparenței. Totodată, la planificarea achizițiilor publice, grupul de lucru este obligat să respecte principiile asigurării concurenței, eficienței, transparenței, tratamentului egal, nediscriminării și nedivizării acestora.

În contextul dat, auditul [Sinteza analitică 2019-2020] a relevat că, în cadrul autorităților contractante din sistemul a 6 ministere, nivelul calității planificării achizițiilor publice a fost redus, iar modalitatea de elaborare/publicare a planurilor de achiziții publice respective a fost una neconformă. Astfel, aceste entități nu au asigurat realizarea achizițiilor publice în conformitate cu principiile expuse mai sus și au admis deficiențe și iregularități care au însumat per total XX mil.lei. Printre acestea, se specifică: • *nepublicarea regulamentară a anunțurilor* de intenție privind achizițiile publice preconizate în cadrul ministerelor în sumă de XX mil.lei; • *neactualizarea și nepublicarea planurilor anuale de achiziții pe pagina web* a autorităților contractante în valoare de XX mil.lei, precum și desfășurarea unor proceduri de achiziții pu-

gard to administrative acts issued for the purpose of initiating, conducting and completing public procurement. That principle thus finds its applicability in the administrative sphere of public procurement, by issuing administrative acts expressing the manifestation of express will of the contracting authority under public power [Dumitrica, C., 2021, p.19].

According to the regulatory framework, the procurement plan of the contracting authority represents the set of needs for goods, works and services for the entire budget year, needs to be met by concluding one or more public procurement contracts, depending on how they are planned. A problem worth mentioning is the non-compliance with the basic conditions and principles applied to public procurement planning, a fact also recorded in the audit reports of the Court of Auditors. Thus, the procurement plan must correspond to the principles of annuality; grounding on real needs; financial coverage; accessibility and transparency. At the same time, when planning public procurement, the working group is obliged to respect the principles of ensuring competition, efficiency, transparency, equal treatment, non-discrimination and non-division.

In this context, the audit [Sinteza analitică] revealed that, within the contracting authorities in the system of 6 ministries, the quality level of public procurement planning was low, and the way of developing/publishing the respective public procurement plans was non-compliant. Thus, these entities did not ensure the implementation of public procurement in accordance with the principles set out above and admitted deficiencies and irregularities that totaled XX million lei. Among them, it is specified: • *non-publication of regular notices* of intent on public procurement envisaged within ministries in the amount of XX million lei; • *failure to update and publish annual procurement plans on the website* of contracting authorities worth XX million lei, as well as carrying out public procurement procedures with a total value of XX million lei. lei not included in the annual procurement plans; • *lack of exhaustive data on low-value acquisitions*, as well as the lack of a system for monitoring and informational

blice cu valoarea totală de XX mil. lei neincluse în planurile anuale de achiziții; • *lipsa unor date exhaustive privind achizițiile de valoare mică*, precum și lipsa unui sistem de monitorizare și interacțiune informațională a acestor achiziții publice la toate etapele de planificare, realizare, atribuire și raportare a contractelor etc.

Într-o altă ordine de idei, în același raport de audit efectuat, Curtea de Conturi a punctat că managementul achizițiilor publice, în cadrul sistemului unor ministere, a fost afectat de nereguli, cu un impact negativ asupra efectuării unor procurări în condiții de economicitate, nefiind asigurată în mod regulamentar inițierea și desfășurarea procedurilor de achiziții publice. Astfel, a fost atestată aplicarea procedurii de achiziție și atribuire a contractului de procurare a echipamentelor pentru construcția rețelei de radiocomunicații în standard TETRA cu valoarea de XX mil. lei prin metoda de negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare cu referire la „motivul tehnic de creație” ceea ce contravine Legii nr.131/2015, autoritatea contractantă nerespectând principiile de legalitate, transparență, concurență, eficiență și economicitate. Totodată, au fost admise costuri finale exagerate ale rețelei de radiocomunicații din cauza aplicării pe teritoriul vamal a unor adaosuri comerciale nelegitime, care la unele poziții de echipamente au atins cota maximă de 229% la prețul inițial de achiziție, fiind cheltuite din bugetul de stat cu XX mil. lei mai mult, precum și fiind cauzate pierderi bugetare în sumă de XX mil. lei [Sinteza analitică].

Totodată, Curtea de Conturi a mai depistat unele încălcări în care au fost efectuate plăți pentru lucrări în lipsa proceselor-verbale de recepție a lucrărilor de construcție a rețelei de radiocomunicații, a documentelor justificative etalonului cantitativ și valoric privind executarea lucrărilor de construcție a rețelei. În contextul auditului, nu a fost finalizată construcția rețelei de radiocomunicații pentru scopurile operaționale în cadrul Poliției, precum și a fost depășit cu XX mil. lei bugetul achiziției aprobat conform Acordului de finanțare.

Așadar, misiunile de audit desfășurate de către Curtea de Conturi asupra

interaction of these public procurements at all stages of planning, implementation, award and reporting of contracts and other.

In another context, in the same audit report, the Court of Auditors pointed out the management of public procurement within the system of some ministries was affected by irregularities, with a negative impact on the performance of procurement in economic conditions, the initiation and conduct of public procurement procedures not being ensured in a regular manner. Thus, it was attested the application of the procedure for the procurement and award of the contract for the procurement of equipment for the construction of the radio communication network in TETRA standard with the value of XX million MDL by negotiation method without prior publication of a participation notice referring to the “technical reason for creation”, which is contrary to Law no. 131/2015, the contracting authority not respecting the principles of legality, transparency, competition, efficiency and economy. At the same time, exaggerated final costs of the radiocommunication network were admitted due to the application on the customs territory of illegitimate trade margins, which at some equipment positions reached the maximum quota of 229% of the initial purchase price, being spent from the state budget by XX million MDL more, as well as being caused budget losses in the amount of XX million MDL [Sinteza analitică].

At the same time, the Court of Auditors also found some violations in which payments were made for works in the absence of reports of receipt of works for the construction of the radiocommunication network, documents supporting the quantitative and value standard on the execution of network construction works. In the context of the audit, the construction of the radiocommunication network for operational purposes within the Police was not completed, as well as the procurement budget approved according to the Financing Agreement was exceeded by XX million MDL.

Therefore, the audit missions carried out by the Court of Auditors on the compliance of public procurement executed revealed



conformității achizițiilor publice executate au relevat că autoritățile contractante cu atribuții și responsabilități în domeniul gestionării finanțelor publice nu au respectat prevederile regulamentare în cadrul procedurilor de achiziții publice de mărfuri, lucrări și servicii, fiind redusă transparența procesului de achiziții, gradul de eficiență în utilizarea banului public [Sinteza analitică].

În același context, în cercetările sale, autoarea Hana Kováčiková analizează mai multe situații practice despre conexiunea principiilor de reglementare a achizițiilor publice. Astfel, putem aminti aici despre cauza „*Connexxion Taxi Services case*”, unde Curtea de Justiție s-a preocupat de conflictul dintre principiul proporționalității și principiile egalității de tratament și transparenței, care apare atunci când autoritatea contractantă ezită să excludă un ofertant din procedura de achiziție, din cauza disproporționalității unui astfel de act, în ciuda faptului că această procedură a fost observată în condițiile de licitație. Curtea de Justiție a acordat prioritate acestuia din urmă, stabilind că Directiva privind achizițiile publice, percepută prin prisma principiului egalității de tratament și a obligației de transparență, trebuie interpretată în sensul că „împiedică o autoritate contractantă să decidă să atribuie un contract public unui ofertant care a fost vinovat de abatere profesională gravă, pentru motivul că excluderea acestui ofertant din procedura de atribuire ar fi contrară principiului proporționalității, chiar dacă, potrivit condițiilor de licitație ale acestui contract, un ofertant care s-a făcut vinovat de abatere profesională gravă, trebuie să fie în mod necesar exclus, fără a se lua în considerare proporționalitatea sancțiunii respective” [Hana, p. 398].

Conchidem că reglementarea achizițiilor publice presupune luarea în considerare a două argumente, unul economic și altul juridic, în scopul creării unei piețe publice integrate la nivelul Uniunii Europene. Astfel, existența principiilor transparenței, nediscriminării și tratamentului egal în atribuirea contractelor de achiziții publice presupune faptul că sistemul normativ al achizițiilor publice va asigura: concurența în piețele geografice sau de produse relevante; penetrarea importurilor de pro-

that contracting authorities with attributions and responsibilities in the field of public finance management did not comply with the regulatory provisions in public procurement procedures for goods, works and services, reducing the transparency of the procurement process, the degree of efficiency in using public money [Sinteza analitică].

In the same vein, in her research, author Kováčiková Hana analyzes several practical situations about the connection of public procurement regulatory principles. In her work, she mentions the *Connexxion Taxi Services case* the Court of Justice dealt with the conflict between principle of proportionality and principles of equal treatment and transparency, which arise when contracting authority hesitate to exclude a tenderer from the procuring procedure due to disproportionality of such act, despite such procedure was noticed in tender conditions. The Court of Justice prioritised the latter with establishing, that Public Procurement Directive read in the light of principle of equal treatment and the obligation of transparency must be interpreted as “precluding a contracting authority from deciding to award a public contract to a tenderer which has been guilty of grave professional misconduct on the ground that the exclusion of that tenderer from the award procedure would be contrary to the principle of proportionality, even though, according to the tender conditions of that contract, a tenderer which has been guilty of grave professional misconduct must necessarily be excluded, without consideration of the proportionality of that sanction” [Kováčiková, p. 398].

The regulation of public procurement involves taking into account two arguments, one economic and the other legal, in order to create an integrated public market at European Union level. Thus, the existence of the principles of transparency, non-discrimination and equal treatment in awarding public procurement contracts implies that the regulatory system of public procurement will ensure: competition in relevant geographic or product markets; penetration of imports of products and services to the public sector; flexibility of public contracts within the common market with impact on price con-

duse și servicii destinate sectorului public; flexibilitatea contractelor publice în cadrul pieței comune cu impact în sectorul convergenței prețurilor, cât și în ceea ce privește raționalizarea și restructurarea sectorului industrial european [Mardale, p.17].

CONCLUZII.

Pentru Republica Moldova, armonizarea legislației în domeniul achizițiilor publice reprezintă o obligație asumată, în contextul procesului de negociere a aderării la Uniunea Europeană. Or, statele membre au obligația de a transpune directivele europene în materia achizițiilor publice la nivel național și să urmărească implementarea acestora, pentru a evita încălcările de natură legislativă care pot apărea în cazul implementării proiectelor cu finanțare europeană, în particular și a fondurilor publice, în general. Astfel, în rezultatul celor cercetate în acest studiu, considerăm că se impune o regândire a bunei funcționări a sectorului public și, mai ales, o redimensionare a cheltuielilor acestuia, plecând de la utilizarea cât mai judicioasă a resurselor avute la dispoziție și până la creșterea calității și eficienței serviciilor oferite. Totodată am sesizat că modalitatea elaborării și publicării planurilor de achiziții publice, la nivelul ministerelor, nu asigură existența unei viziuni clare, complete și transparente asupra modului în care sunt utilizați banii publici. Dintre cele 11 principii de reglementare a relațiilor privind achizițiile publice, prevăzute în Legea respectivă, cel mai des încălcat este al utilizării eficiente a banilor publici și al principiului transparenței achizițiilor publice.

Așadar, problematica achizițiilor publice capătă o amploare și o conotație din ce în ce mai accentuată, iată de ce este necesar de a percepe importanța și relevanța aplicării corecte a principiilor care guvernează achizițiile publice, aplicate de la prima până la ultima etapă de realizare a achizițiilor. Acestea, în ansamblu, vor determina esența abordărilor achizițiilor publice: administrativă, managerială, juridică, economică, sistemică și ecologică. Reforma în domeniul achizițiilor publice este una dintre prioritățile majore ale Republicii Moldova, care va contribui la asigurarea unei mai bune funcționări a economiei de piață, combaterea corupți-

vergence, as well as on rationalisation and restructuring of the European industrial sector [Mardale, p.17].

CONCLUSIONS.

For the Republic of Moldova, the harmonization of legislation in the field of public procurement is an obligation assumed, in the context of the negotiation process of accession to the European Union. However, Member States have the obligation to transpose European directives on public procurement at national level and to monitor their implementation, in order to avoid legislative violations that may occur when implementing EU-funded projects, in particular, and public funds, in general.

Thus, as a result of what we researched in this study, we believe that it is necessary to rethink the public sector and especially to resize its expenses, starting from the most judicious use of the resources available and up to increasing the quality and efficiency of the services offered. At the same time, I noticed that the way of developing and publishing public procurement plans, at the level of ministries, does not ensure the existence of a clear, complete and transparent vision on how public money is used. Of the 11 principles regulating public procurement relations provided for in the Law on Public Procurement, the most frequently violated principles are the efficient use of public money and the principle of transparency of public procurement.

Therefore, the issue of public procurement is gaining an increasing magnitude and connotation, which is why it is necessary to perceive the importance and relevance of the correct application of the principles governing public procurement, applied from the first to the last stage of procurement. These, taken as a whole, will determine the essence of public procurement approaches: administrative, managerial, legal, economic, systemic and environmental.

The reform in the field of public procurement is one of the major priorities of the Republic of Moldova, which will contribute to ensuring a better functioning of the market economy, fighting corruption and achiev-



ei și la realizarea unei valorificări optime în ceea ce privește bunurile și serviciile achiziționate de un spectru larg de instituții publice.

ing optimal capitalization in terms of goods and services purchased by a wide range of public institutions.

Referințe bibliografice

Bibliographical references

1. DIRECTIVA 2014/24/UE A PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI A CONSILIULUI din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE. Disponibil: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=ES>.
2. LEGEA Nr. 131 din 03-07-2015 privind achizițiile publice. Publicat: 31-07-2015 în Monitorul Oficial Nr. 197-205 art. 402.
3. DUMITRICA, C., D., 2021. Achiziții publice. Aspecte teoretice și practice. București: Editura Economică, ISBN 978-973-709-964-8.
4. FLORESCU, DUMITRU A.P., COMAN, L., 2013. Achiziții publice. Reglementare, atribuire, audit financiar, jurisprudență. București: Universul juridic. ISBN 978-606-673-017-4. Extras disponibil: https://www.hamangiu.ro/upload/cuprins_extras/achizitii-publice-reglementare-atribuire-audit-financiar-jurisprudenta_extras.pdf.
5. DUMITRU, I., 2019. Elemente de drept al achizițiilor publice. București: ASE, ISBN 978-606-34-0301-9.
6. GUȚULEAC, V. Drept administrativ. Chișinău: Tipografia Centrală, 2013, 598 p., ISBN: 9975531520, 9789975531528.
7. CODREANU, A. Achizițiile publice – de la origini până la accepțiunile moderne în contextul valorificării unor instituții specifice acestui domeniu. În: Revista Națională de Drept, Chișinău, octombrie 2017, nr. 10, p. 42-45, ISSN 1811-0770.
8. KOVÁČIKOVÁ, H. Reliability under eu public procurement law, EMAN 2021 Conference Proceedings The 5th Conference on Economics and Management, p. 393-399.
9. SINTEZA analitică a rezultatelor de audit aferente domeniului achiziții publice în perioada 2019-2020. Disponibil: https://www.ccrm.md/ro/sinteza-analitica-a-rezultatelor-de-audit-aferente-domeniului-achizitiei-3539_92092.html.
10. MARDALE, F.E. Atingerea performanței în cadrul achizițiilor publice – între deziderat și realitate. În: Buletinul Universității Naționale de Apărare „Carol I”, iunie 2015, p. 16-21. Disponibil: <https://revista.unap.ro/index.php/revista/article/view/145>.
11. ILIEȘ, C.-O. Perspectivele teoriei agent – principal și implicațiile acesteia asupra responsabilității în domeniul achizițiilor publice. În: lucrările Conferinței internaționale „Noi reglementări privind achizițiile publice. Impactul asupra absorbției fondurilor structurale în contextul reorganizării administrative” din 4-7 aprilie 2013, Sovata. București: Universul Juridic, p. 116-129. ISBN 978-606-673-208-6. Disponibil: <https://www.3mc.ro/wp-content/uploads/2013/04/Volum-Conferin%C8%9B%C4%83-2013.pdf>.

Despre autor:

Alina CODREANU,
*doctorandă,
asistent universitar,
Departamentul „Drept”,
Facultatea „Economie Generală și Drept”,
Academia de Studii Economice din Moldova
e-mail: codreanu.alina@ase.md
ORCID ID: 0000-0001-9996-7630*

About author:

Alina CODREANU,
*PhD candidate,
university lecturer,
Department of Law,
Faculty of General Economics and Law,
Academy of Economic Studies of Moldova
e-mail: codreanu.alina@ase.md
ORCID ID: 0000-0001-9996-7630*