

NOTA DE FUNDAMENTARE
la proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea Conceptului Sistemului
informațional „Registrul de stat al achizițiilor publice” (e-Achiziții)

1. Denumirea sau numele autorului și, după caz, a/al participanților la elaborarea proiectului actului normativ
Proiectul hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea Conceptului Sistemului informațional „Registrul de stat al achizițiilor publice” (e-Achiziții) a fost elaborat de către Ministerul Finanțelor.
2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului actului normativ
2.1. Temeiul legal sau, după caz, sursa proiectului actului normativ
Elaborarea proiectului actului normativ este determinată de necesitatea realizării acțiunii nr. 17 „Adoptarea proiectului de hotărâre de Guvern privind Conceptul de reengineering pentru sistemul electronic de achiziții din perspectiva integrării și interoperabilității acestuia la nivel național și european” prevăzută în Anexa A la Clusterul 1, Capitolul 5 – Achiziții Publice, al Planului național de acțiuni pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană pe anii 2025 – 2029, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 306/2025. Această acțiune este inclusă, de asemenea, în Planul național de reglementări pentru anul 2025, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 841/2024, acțiunea nr. 190 „Adoptarea hotărârii Guvernului privind Conceptul de reengineering pentru sistemul electronic de achiziții din perspectiva integrării și interoperabilității acestuia la nivel național și european”, precum și în Planul de acțiuni pentru implementarea Programului național de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2023–2027, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 625/2023, acțiunea 2.1.2. din Obiectivul specific 2 „Reengineeringul sistemului electronic de achiziții în conformitate cu reglementările naționale și europene”. De asemenea, realizarea acțiunii nr. 190 „Dezvoltarea unui sistem performant de achiziții publice”, este prevăzută în Planul național de dezvoltare pentru anii 2026-2028, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 238/2025. Totodată, acțiunea respectivă este parte a Agendei de reforme aferente Planului de creștere al Republicii Moldova pentru anii 2025-2027, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 260/2025, fiind inclusă în Pilonul 3: Guvernarea economică „Un sistem de achiziții publice transparent și eficient asigură un raport calitate-preț pentru cetățeni și creează condiții de concurență echitabile pentru întreprinderi”, reforma nr. 4, măsura nr. 10. Temeiul legal pentru elaborarea prezentului proiect este prevăzut la art. 22 lit. c) și d) din Legea nr. 467/2003 cu privire la informatizare și la resursele informaționale de stat.
2.2. Descrierea situației actuale și a problemelor care impun intervenția, inclusiv a cadrului normativ aplicabil și a deficiențelor/lacunelor normative
În prezent, procesul de desfășurare a achizițiilor publice în Republica Moldova este susținut de Sistemul informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” (MTender), implementat începând cu anul 2018, care a contribuit la creșterea transparenței și a competitivității în atribuirea contractelor. Totodată, analiza funcțională și tehnică a sistemului existent evidențiază o serie de limitări și constrângeri ce afectează eficiența, interoperabilitatea și nivelul de automatizare a proceselor de achiziție.

Printre principalele deficiențe identificate se numără:

- lipsa unei acoperiri complete a ciclului de viață al achizițiilor publice/sectoriale, în special a etapelor post-atribuirii contractelor (executare, modificare, monitorizare, finalizarea);
- gradul redus de integrare cu alte sisteme informaționale guvernamentale relevante (MPass, MPower, MSign, e-Factură, registrele de stat), ceea ce limitează schimbul automatizat de date și duce la duplicarea informațiilor;
- utilizarea preponderentă a documentelor statice (PDF, Word) în detrimentul datelor structurate și procesabile;
- lipsa instrumentelor digitale avansate, cum ar fi cataloagele electronice și sistemele dinamice de achiziții;
- dificultăți în asigurarea unei experiențe unitare și intuitive pentru utilizatori (autorități contractante, operatori economici, instituții de control).

Din punct de vedere normativ, cadrul legal național în domeniul achizițiilor publice este reglementat, în principal, prin Legea nr. 131/2015 privind achizițiile publice, Legea nr. 74/2020 privind achizițiile în sectoarele energiei, apei, transporturilor și serviciilor poștale, precum și printr-un set de hotărâri ale Guvernului care reglementează modul de utilizare a sistemului electronic, de publicare a anunțurilor și de raportare a procedurilor. Cu toate acestea, reglementările actuale nu reflectă integral cerințele privind digitalizarea completă a proceselor de achiziții, guvernanta datelor și interoperabilitatea sistemelor, fiind concepute pentru o platformă tehnologică de generație anterioară.

Totodată, lipsa unei reglementări clare a conceptului de „Registru de stat al achizițiilor publice”, a mecanismelor de administrare, mentenanță și guvernanta datelor, precum și a cerințelor privind publicarea informațiilor conform standardelor internaționale de transparență constituie lacune normative ce împiedică evoluția sistemului către un model modern, scalabil și conform cu bunele practici europene.

Prin urmare, intervenția propusă — dezvoltarea și implementarea SI „RSAP” (e-Achiziții) — este necesară pentru:

- depășirea limitărilor tehnologice și funcționale ale platformei existente;
- asigurarea digitalizării integrale a ciclului de viață al achizițiilor;
- consolidarea cadrului normativ privind guvernanta datelor și interoperabilitatea;
- alinierea sistemului național de achiziții publice/sectoriale la standardele europene și internaționale de transparență, eficiență și integritate.

Astfel, este necesară crearea SI „RSAP” (e-Achiziții), ca instrument modern, interoperabil și conform cerințelor europene de transparență și integritate.

3. Obiectivele urmărite și soluțiile propuse

3.1. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi

Proiectul prevede aprobarea Conceptului SI „RSAP” (e-Achiziții), care definește arhitectura, principiile, funcționalitățile și cadrul instituțional al noului sistem. Elementele inovatoare includ acoperirea integrală a ciclului de viață al achizițiilor, interoperabilitatea cu platformele guvernamentale și utilizarea datelor structurate conform Open Contracting Data Standard (în continuare –standardul OCDS).

3.2. Opțiunile alternative analizate și motivele pentru care acestea nu au fost luate în considerare

În procesul de elaborare a proiectului de act normativ au fost analizate mai multe opțiuni de intervenție, în vederea identificării soluției optime pentru modernizarea și digitalizarea procesului de achiziții publice.

Opțiunea 1: Menținerea situației actuale („status quo”) Această opțiune presupune continuarea utilizării Sistemului informațional automatizat existent „MTender”, fără implementarea unor modificări majore de ordin tehnic sau funcțional.

Motivele pentru care opțiunea nu a fost acceptată: platforma actuală prezintă limitări structurale semnificative, inclusiv lipsa acoperirii complete a ciclului de viață al achizițiilor publice (în special a etapelor post-atribuirii contractelor), integrarea redusă cu alte sisteme informaționale guvernamentale și imposibilitatea publicării datelor în format complet conform standardului OCDS.

Menținerea acestei situații ar perpetua deficiențele existente, ar limita nivelul de transparență și ar împiedica digitalizarea integrală a proceselor de achiziție.

Opțiunea 2: Modernizarea parțială a sistemului existent „MTender” Această opțiune presupune extinderea și îmbunătățirea sistemului actual prin dezvoltarea unor module suplimentare și interfețe de interoperabilitate cu alte sisteme guvernamentale.

Motivele pentru care opțiunea nu a fost acceptată: arhitectura tehnologică a sistemului „MTender” nu permite o modernizare sustenabilă și scalabilă, iar costurile și eforturile necesare pentru adaptare ar fi comparabile cu cele pentru dezvoltarea unui sistem nou, fără a elimina complet constrângerile tehnice și funcționale existente. Totodată, platforma existentă, dezvoltată în conformitate cu cadrul normativ actual, nu mai poate răspunde integral noilor cerințe legislative armonizate cu acquis-ul UE și se dovedește a fi tehnologic învechită.

Opțiunea 3: Dezvoltarea unui nou sistem informațional – SI „RSAP” (e-Achiziții)

Această opțiune presupune dezvoltarea și implementarea unui sistem informațional modern, scalabil și interoperabil, care să acopere integral ciclul de viață al achizițiilor publice și sectoriale, să asigure publicarea datelor în format deschis și să fie aliniat la standardele europene și internaționale în domeniu.

Motivele pentru selectarea acestei opțiuni: opțiunea permite depășirea limitărilor funcționale și tehnologice ale platformei existente, integrarea completă cu alte sisteme informaționale guvernamentale (MPass, MPower, MSign, e-Factură, registrele de stat), consolidarea guvernantei datelor și conformitatea cu standardul OCDS. Totodată, aceasta asigură digitalizarea integrală a proceselor, crește transparența și eficiența sistemului de achiziții publice și oferă premisele pentru armonizarea cadrului normativ cu cerințele și practicile europene.

4. Analiza impactului de reglementare

4.1. Impactul asupra sectorului public

Implementarea noului sistem electronic de achiziții publice va avea un impact pozitiv semnificativ asupra sectorului public, contribuind la:

- creșterea transparenței și a responsabilității instituțiilor statului,
- utilizarea mai eficientă a fondurilor publice,

• stimularea concurenței loiale și a participării operatorilor economici, • consolidarea capacității administrative și alinierea la bunele practici europene. Prin urmare, adoptarea și implementarea conceptului propus este justificată atât din punct de vedere economic, cât și instituțional, reprezentând un pas esențial în modernizarea sistemului de achiziții publice și în consolidarea guvernancei electronice în Republica Moldova.
4.2. Impactul financiar și argumentarea costurilor estimative
Cost total estimativ al dezvoltării sistemului: 2,3 milioane USD. Sursa de finanțare: „Proiectul Sprijinirea Eficienței și Valorii pentru Bani în Achizițiile Publice din Moldova” finanțat din grantul oferit Republicii Moldova de către Banca Mondială. Finanțarea acoperă dezvoltarea tehnică a platformei electronice, integrarea cu alte sisteme guvernamentale, instruirea utilizatorilor, asigurarea securității cibernetice, mentenanța inițială și suportul tehnic post-implementare. Implementarea noului sistem electronic de achiziții publice are un impact financiar net pozitiv asupra sectorului public, prin: - reducerea cheltuielilor operaționale și administrative, - creșterea eficienței utilizării fondurilor publice, - sporirea competitivității și transparenței, - consolidarea capacităților instituționale și a încrederii donatorilor. Costul total de 2,3 milioane USD, finanțat de Banca Mondială, este justificat și sustenabil, reprezentând o investiție strategică cu efecte durabile asupra eficienței bugetare și calității guvernancei publice.
4.3. Impactul asupra sectorului privat
Implementarea noului sistem electronic de achiziții publice va genera efecte pozitive semnificative pentru sectorul privat, prin crearea unui mediu de afaceri mai transparent, competitiv și predictibil. Platforma electronică va asigura accesul liber și nediscriminatoriu al companiilor private la procedurile de achiziții publice, contribuind la extinderea oportunităților economice și la creșterea participării mediului de afaceri în contractele publice.
4.4. Impactul social
4.4.1. Impactul asupra datelor cu caracter personal
4.4.2. Impactul asupra echității și egalității de gen
Implementarea noului sistem electronic de achiziții publice va avea un impact social preponderent pozitiv, prin creșterea transparenței, a accesului la informații și a încrederii publicului în modul de gestionare a fondurilor statului. Sistemul va contribui la modernizarea interacțiunii dintre administrația publică și mediul economic, promovând un climat social bazat pe corectitudine, egalitate de șanse și responsabilitate publică. Noul sistem electronic de achiziții publice va colecta și prelucra date cu caracter personal în contextul participării operatorilor economici, reprezentanților autorităților contractante și altor utilizatori autorizați. În acest sens, sistemul va fi dezvoltat și operat în strictă conformitate cu legislația națională privind protecția datelor cu caracter personal.

La fel, noul sistem electronic de achiziții publice va promova egalitatea de șanse și tratament pentru toți participanții, indiferent de gen, vârstă, locație sau dimensiunea întreprinderii.

Prin eliminarea contactului direct și a depunerii fizice a documentelor, sistemul va contribui la reducerea barierelor sociale și instituționale, oferind acces egal femeilor și bărbaților la procedurile de achiziție. În special, digitalizarea proceselor: facilitează participarea femeilor-antreprenoare și a întreprinderilor deținute de femei la licitații publice, inclusiv din zonele rurale; permite interacțiunea transparentă și non-discriminatorie între autoritățile contractante și ofertanți; contribuie la crearea unui mediu de afaceri incluziv, conform principiilor de egalitate promovate de Strategia Națională pentru Egalitate de Gen și de Banca Mondială.

4.5. Impactul asupra mediului

Impactul asupra mediului este pozitiv și semnificativ, datorită:

- reducerii consumului de hârtie și materiale tipografice;
- diminuării emisiilor de CO₂ generate de transport și logistică;
- utilizării eficiente a resurselor energetice prin infrastructura IT guvernamentală;
- stimulării achizițiilor verzi și durabile.

Prin urmare, sistemul electronic de achiziții publice va contribui nu doar la eficiența administrativă și financiară, ci și la protejarea mediului și promovarea dezvoltării durabile în Republica Moldova.

4.6. Alte impacturi și informații relevante

Implementarea SI „RSAP” (e-Achiziții) va contribui semnificativ la modernizarea proceselor de desfășurare, monitorizare și guvernare a achizițiilor publice și sectoriale din Republica Moldova. Noul sistem va spori eficiența autorităților și entităților contractante, va reduce sarcina administrativă și va asigura un nivel mai ridicat de transparență. Totodată, operatorii economici vor beneficia de proceduri simplificate, iar instituțiile de control vor avea acces la informații actualizate în timp real. Proiectul este neutru din perspectiva de gen și contribuie indirect la protecția mediului prin promovarea proceselor de digitalizare.

5. Compatibilitatea proiectului actului normativ cu legislația UE

5.1. Măsuri normative necesare pentru transpunerea actelor juridice ale UE în legislația națională

Proiectul actului normativ contribuie la apropierea cadrului legislativ național de standardele și principiile Uniunii Europene în domeniul achizițiilor publice, în special în ceea ce privește digitalizarea proceselor, transparența și utilizarea datelor deschise. Implementarea SI „RSAP” (e-Achiziții) urmărește alinierea la cerințele și bunele practici prevăzute în:

- *Directiva 2014/24/UE* privind achizițiile publice;
- *Directiva 2014/25/UE* privind achizițiile efectuate de entitățile care operează în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale;
- *Directiva 2014/23/UE* privind atribuirea contractelor de concesiune;
- *Directivă 2014/55/UE* referitoare la facturarea electronică în domeniul achizițiilor publice;
- *Regulamentul (UE) 2018/1724* privind portalul digital unic (Single Digital Gateway), care promovează interoperabilitatea și furnizarea serviciilor publice electronice transfrontaliere.

În acest context, pentru asigurarea compatibilității și transunerii adecvate a acestor prevederi, se impun următoarele măsuri normative:

- revizuirea Legii nr. 131/2015 privind achizițiile publice și a Legii nr. 74/2020 privind achizițiile în sectoarele energiei, apei, transporturilor și serviciilor poștale, în vederea introducerii prevederilor referitoare la digitalizarea completă a proceselor de achiziție, interoperabilitatea sistemelor și guvernanta datelor;
- elaborarea unui *cadru normativ secundar* privind administrarea, utilizarea și guvernanta datelor din SI „RSAP”, inclusiv definirea conceptului de „Registru de stat al achizițiilor publice”, a atribuțiilor instituțiilor responsabile și a cerințelor privind publicarea informațiilor conform standardului OCDS;
- armonizarea normelor tehnice și procedurale naționale cu *cerințele privind utilizarea mijloacelor electronice în procedurile de achiziții publice*, stabilite în directivele europene menționate, inclusiv prin integrarea mecanismelor de e-Procurement, e-Submission, e-Catalogue și e-Invoicing;
- corelarea cadrului normativ din domeniul achizițiilor publice cu legislația privind *interoperabilitatea și serviciile publice electronice* (inclusiv utilizarea MPass, MSign, MPower, e-Factură și altor servicii guvernamentale electronice).

5.2. Măsuri normative care urmăresc crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea legislației UE

Proiectul actului normativ are drept scop crearea cadrului juridic intern necesar pentru implementarea și aplicarea efectivă a prevederilor legislației Uniunii Europene în domeniul achizițiilor publice electronice, în conformitate cu angajamentele asumate prin *Acordul de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană (Titlul V, Capitolul 8 – Achizițiile publice)*.

În acest sens, măsurile propuse urmăresc:

- instituirea SI „RSAP” (e-Achiziții) ca infrastructură digitală națională de bază pentru desfășurarea achizițiilor publice și sectoriale în format electronic, în conformitate cu principiile și standardele europene privind transparența, concurența și integritatea;
- definirea, prin reglementări primare și secundare, a mecanismelor de guvernanta, administrare și mentenanță a datelor din registru, inclusiv a atribuțiilor instituțiilor responsabile și a regulilor privind interoperabilitatea cu alte sisteme informaționale guvernamentale;
- stabilirea cadrului juridic pentru publicarea și reutilizarea datelor deschise conform standardului OCDS, ceea ce va permite compatibilitatea cu sistemele europene de raportare și monitorizare a achizițiilor publice;
- armonizarea procedurilor și cerințelor naționale cu Directivele 2014/24/UE, 2014/25/UE și 2014/23/UE, precum și cu alte acte ale Uniunii Europene ce reglementează utilizarea mijloacelor electronice în procesul de achiziții publice (inclusiv e-Procurement, e-Submission, e-Catalogue, e-Invoicing);
- elaborarea actelor normative subsecvente necesare pentru implementarea SI „RSAP”, inclusiv regulamente tehnice, norme privind securitatea informațională, accesul utilizatorilor și schimbul automatizat de date între registrele de stat.

6. Avizarea și consultarea publică a proiectului actului normativ

Întru respectarea prevederilor Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative și ale Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, a fost publicat anunțul privind inițierea elaborării proiectului pe pagina web a ministerului (www.mf.gov.md), secțiunea – Transparența decizională, la data de 30.05.2025, la următorul link: <https://www.mf.gov.md/ro/content/proiectul-hg-privind-conceptul-de-re-engineering-pentru-sistemul-electronic-de-achizi%C5%A3ii-din>.

Totodată, proiectul a fost transmis Agenției de Guvernare Electronică pentru avizare prealabilă, iar observațiile și propunerile de modificare formulate au fost luate în considerare și integrate în textul proiectului.

De asemenea, în conformitate cu prevederile Legii nr. 100/2017 privind actele normative, proiectul de hotărâre urmează a fi transmis spre avizare autorităților și instituțiilor interesate.

7. Concluziile expertizelor

Proiectul hotărârii Guvernului, nota de fundamentare și sinteza, potrivit art. 34 alin. (1), art. 36 și art. 37 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, vor fi remise Ministerului Justiției și Centrului Național Anticorupție pentru a fi supus expertizei juridice și anticorupție.

8. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ existent

Hotărârea Guvernului privind aprobarea Conceptului Sistemului informațional „Registrul de stat al achizițiilor publice” (e-Achiziții) va constitui temei pentru modificarea ulterioară a Regulamentului privind modul de ținere a Registrului de stat al achizițiilor publice format de Sistemul informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” (MTender), aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 986/2018, cât și adoptarea/modificarea/abrogarea actelor normative secundare.

9. Măsurile necesare pentru implementarea prevederilor proiectului actului normativ

Ministerul Finanțelor va asigura implementarea etapizată a sistemului, în cooperare cu IP CTIF și alte autorități partenere, până la 1 ianuarie 2027.

Ministrul finanțelor

Andrian GAVRILIȚĂ