

CZU: 005:351.712 (478+498):061.1 UE

ARMONIZAREA MANAGEMENTULUI ACHIZIȚIILOR PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA LA DIRECTIVELE UE

Maria COJOCARU, Elena RUSU

Universitatea de Stat din Moldova

În acest articol sunt abordate probleme ce vizează reforma sistemului de achiziții publice al Republicii Moldova și al României, armonizarea legislației și a procesului de achiziții publice la normele europene. Întru realizarea scopului și sarcinilor propuse au fost aplicate diferite metode de cercetare: monografică, comparativă, metoda grafică. Cercetarea procesului de achiziții publice, în contextul prevederilor legislative ale Uniunii Europene, a permis autorilor să constate prezența unor nereguli și disfuncționalități în organizarea și desfășurarea procedurilor de achiziții publice la nivel național. În concluzie, au fost formulate sugestii menite să contribuie la perfecționarea managementului achizițiilor publice din Republica Moldova.

Cuvinte-cheie: sistem, reformarea sistemului de achiziții publice, armonizare.

HARMONIZATION OF PROCUREMENT MANAGEMENT IN MOLDOVA TO EU DIRECTIVES

In this article the author presents a studio on the reform of the procurement system of Moldova and Romania, harmonization of legislation and the process of European procurement rules. In achieving established goals were applied different research methods: monographic, comparative graphical method. Research the procurement process in the context of the legislative European Union (EU), allowed the author to declare the presence of irregularities and failures in organization and conduct of procurement procedures at national level. In conclusion, suggestions were made that would help to improve the management of public procurement in Moldova.

Keywords: system, reform of public procurement, harmonization.

Introducere

Necesitatea cercetării sistemului de management al achizițiilor publice în Republica Moldova se justifică prin faptul că în ultimul raport de evaluare a sistemului național de achiziții, realizat de Banca Mondială în 2010 [1], sunt elucidate câteva aspecte ale cadrului legal care trebuie îmbunătățite, printre care:

- lipsa unor criterii clare de evaluare a prețului și calității în selectarea ofertelor de către autoritățile contractante;
- lipsa unor instrucțiuni clare despre modul în care autoritățile contractante ar trebui să includă măsuri de prevenire a fraudelor și corupției în documentele de licitație;
- lipsa unor prevederi care să definească conflictul de interese și să stabilească reguli de evitare a acestuia, inexistența unor prevederi care să vizeze participarea întreprinderilor de stat (cu capital majoritar de stat) la procedurile de achiziție publică, conflictul ce ar putea să apară în atribuțiile Agenției Achiziții Publice, care, pe de o parte, înregistrează rezultatele procedurilor de achiziție publică iar, pe de altă parte, are competențe în soluționarea litigiilor în domeniul achizițiilor publice.

Prin semnarea, în 2014, a Acordului de Asociere la Uniunea Europeană și crearea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător UE-Moldova (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement – DCFTA), Republica Moldova și-a asumat o serie de angajamente ce vizează, inclusiv, reformarea sistemului național de achiziții publice. În primul rând, acestea se referă la deschiderea reciprocă și graduală a piețelor de achiziții ale R. Moldova, pe de o parte, și ale UE, pe de altă parte. În al doilea rând, Republica Moldova are obligația de a depune eforturi susținute pe trei direcții:

- (1) armonizarea treptată a legislației în domeniul achizițiilor publice cu acquis-ul comunitar;
- (2) reforma instituțională în domeniul achizițiilor publice;
- (3) crearea unui sistem eficace al căilor de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziții publice.

Ca urmare a asumării acestor angajamente, Guvernul Republicii Moldova a demarat în 2014 procesul de armonizare a legislației naționale în domeniul achizițiilor publice prin elaborarea unui proiect de modificare a legislației privind achizițiile publice, în scopul transpunerii directivelor europene în materie de achiziții publice, și anume:

- ✓ Directiva 2004/18/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 31 martie 2004 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii;
- ✓ Directiva 89/665 a Consiliului din 21 decembrie 1989 privind coordonarea actelor cu putere de lege și a actelor administrative privind aplicarea procedurilor care vizează căile de atac față de atribuirea contractelor de achiziții publice de produse și a contractelor publice de lucrări.

De menționat că ambele directive europene au fost abrogate în anul 2014. Noul pachet legislativ de modernizare a normelor europene privind achizițiile publice a fost publicat în Jurnalul Oficial al UE nr. L94 din 28 martie 2014. Pachetul este compus din 3 directive, aprobate de Parlamentul European și Consiliu la 26 februarie 2014 [2]:

- ✓ Directiva 2014/23/UE privind atribuirea contractelor de concesiune;
- ✓ Directiva 2014/24/UE privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE;
- ✓ Directiva 2014/25/UE privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE.

În Republica Moldova, la 3 iulie 2015 a fost aprobată noua Lege privind achizițiile publice, nr.131, care a intrat în vigoare abia la 1 mai 2016. Unele prevederi, printre care publicarea anunțului de intenție, anunțului de participare, anunțului de atribuire în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, vor intra în vigoare la data de 31 decembrie 2020.

Adoptarea unui nou cadru legislativ prin transpunerea directivelor europene oferă autorităților publice din Republica Moldova oportunitatea introducerii de noi concepte și abordări în domeniul achizițiilor publice, și anume:

- utilizarea fondurilor publice în mod eficient, prin generarea valorii pentru bani (value of money) de către sistemul de achiziții, în detrimentul alegerii celui mai mic preț. Responsabilitatea de bază a autorităților publice în acest sens este alegerea celei mai bune oferte din punct de vedere tehnico-economic, care generează valoare economică autentică, nu doar executarea unei cheltuieli în limita bugetului planificat, așa cum se întâmplă în prezent;
- focusarea pe proces și nu pe procedura în sine, care, deși este importantă, totuși politica statului în domeniu trebuie să fie orientată către realizarea unor achiziții eficiente din perspectiva cetățenilor, în calitate de beneficiari direcți ai serviciilor și investițiilor publice. Or, obiectivul central al realizării unui proiect de investiții este creșterea calității standardului de viață al cetățenilor dintr-o comunitate;
- legislație coerentă și simplă de aplicat, în detrimentul suprareglementării, care nu face decât să îngreuneze activitatea autorităților contractante prin diverse proceduri extrem de birocratice acoperite de hârtii.

Statele membre ale Uniunii Europene în condițiile economiei de piață, inclusiv România, printr-o combinație eficientă dintre concurența sporită, profesionalism și proceduri eficiente, reușesc să efectueze achiziții publice la prețuri cu mult mai joase, de o calitate mai înaltă și, prin urmare, o îmbunătățire a eficienței costurilor în sectorul public, prin prestarea la timp publicului larg a unui număr sporit de servicii calitative.

Material și metode

Datele furnizate de Agenția de Achiziții Publice, datele Băncii Mondiale, informații ale BERD au fost prelucrate cu aplicarea metodelor monografice și comparative. Legislația Republicii Moldova, directivele Uniunii Europene în domeniul achizițiilor publice au fost analizate de autori în vederea formulării argumentelor susținute de materiale analitice privind necesitatea eficientizării managementului achizițiilor publice, prezentând o analiză generală a problematicii ce vizează sistemul achizițiilor publice atât la nivel național, cât și la nivel european. De asemenea, au fost utilizate date cu referire la modul de gestiune a achizițiilor publice în România, care deja au fost adaptate la standardele europene.

Rezultate și discuții

Prin noua lege au fost majorate pragurile pentru realizarea contractelor de achiziții publice de bunuri, servicii și lucrări, în scopul transpunerii standardelor europene. Prin comparație cu România, raționamentul realizării modificărilor date constă în necesitatea eficientizării activității autorităților contractante, care trebuie să se concentreze pe utilizarea eficientă a banilor publici și satisfacerea unor necesități reale, decât pe proceduri birocratice și hârtii, fie și pentru o achiziție foarte mică. Ca urmare, pragurile pentru aplicarea noii legi privind achizițiile publice s-au dublat (*a se vedea* Tabelul).

Tabel

Pragurile privind cuantumul achizițiilor publice, mdl-euro

Pentru contractele de achiziții de bunuri și servicii				Pentru contractele de achiziții de lucrări			
Republica Moldova		România		Republica Moldova		România	
MDL*	€uro	RON**	€uro	MDL	€uro	RON	€uro
80 000	3809	441730	97727	100000	4761	200000	44247

*1€=21.00 MDL conform cursului oficial al BNM din 15.08.2015

**1€=4.52 RON conform cursului oficial al BNR din 15.08.2015

Sursa: Elaborat de autori în baza datelor furnizate de Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”.

Astfel, pragurile pentru aplicarea noii legi privind achizițiile publice s-au dublat, după cum urmează:

- pentru contractele de achiziții de bunuri și servicii de la 40.000 lei la **80.000 lei**;
- pentru contractele de achiziții de lucrări de la 50.000 lei la **100.000 lei**.

Respectiv, contractele de achiziție publică a căror valoare estimată, fără TVA, nu depășește pragurile menționate, sunt reglementate de Regulamentul achizițiilor publice de valoare mică, aprobat de Guvern.

Pentru comparație, în România, autoritățile contractante au dreptul de a achiziționa direct produse, servicii sau lucrări în cazul în care valoarea estimată a achiziției este mai mică de:

- ✓ 132.519 RON (circa 30.000 EURO) pentru contractele de produse și servicii și
- ✓ 441.730 RON (circa 100.000 EURO) pentru contractele de lucrări.

Aceste praguri au fost majorate și la atribuirea contractelor de achiziție prin cererea ofertelor de prețuri, cu publicare și fără. Astfel, autoritatea contractantă poate atribui contracte de achiziție publică prin **cererea ofertelor de prețuri fără publicare (COPF)**, atunci când valoarea estimativă a achiziției este mai mică sau egală cu:

- ✓ 150.000 lei – pentru bunuri și servicii (anterior – 50.000 lei) și
- ✓ 200.000 lei – pentru lucrări (anterior – 100.000 lei).

Autoritatea contractantă va atribui contracte de achiziție publică prin cererea ofertelor de prețuri cu publicare obligatorie (COP) în Buletinul Achizițiilor Publice (BAP) pentru contractele a căror valoare estimativă a achiziției nu depășește:

- ✓ 400.000 lei – pentru bunuri și servicii (anterior – 200.000 lei) și
- ✓ 1.500.000 lei – pentru lucrări (anterior – 1.000.000 lei).

De menționat că la anunțarea în Buletinul Achizițiilor Publice a procedurilor de achiziții publice prin cererea ofertelor de prețuri (COP), autoritățile contractante (cu excepția celor care desfășoară procedurile de achiziții publice prin Sistemul Informațional Automatizat (SIA) Registrul de Stat al Achizițiilor Publice) vor utiliza modelul anunțului de participare plasat pe pagina web a Agenției la rubrica Modele de documente. La anunțarea procedurilor de achiziție prin cererea ofertelor de prețuri autoritățile contractante (cu excepția celor care desfășoară procedurile de achiziții publice prin SIA Registrul de Stat al Achizițiilor Publice) urmează să prezinte anunțul de participare pe suport de hârtie (la ghișeul unic al AAP sau prin fax) și obligatoriu în format electronic. Neprezentarea anunțului de participare în format electronic face imposibilă publicarea acestuia în Buletinul Achizițiilor Publice [3].

În legea anterioară a achizițiilor publice [4] termenele de depunere a ofertelor erau foarte restrânse (cel mult 3 zile – pentru bunuri și cel mult 10 zile – pentru servicii și lucrări), ceea ce era adesea o barieră pentru accesul la procedurile de achiziție publică al potențialilor ofertanți cu mai puțină experiență de participare la concursuri de contracte și de elaborare a unor oferte corespunzătoare cerințelor. În Acordul de Asociere este prevăzut ca termenele pentru exprimarea interesului și pentru depunerea ofertelor să fie suficient de lungi pentru a permite ofertanților să realizeze o evaluare pertinentă a caietului de sarcini și pentru pregătirea ofertei corespunzătoare.

În vederea armonizării legislației naționale la cerințele europene, au fost operate modificări și în ceea ce privește depunerea garanțiilor pentru ofertă, care se depune odată cu oferta de către operatorul economic. Astfel, autoritățile contractante sunt în drept să nu solicite ofertanților garanție pentru ofertă la achizițiile publice de [5]:

- bunuri și servicii cu o valoare estimată mai mică de 400.000 lei și
- lucrări cu o valoare estimată mai mică de 1.500.000 lei

Considerăm că mărirea pragurilor pentru reținerea garanției și reducerea cuantumului garanției pentru ofertă de la maximum 3% la cel mult 2% din valoarea ofertei constituie un stimulent pentru accesul mai larg al întreprinderilor la procedurile de achiziție publică. Pentru comparație, menționăm că același cuantum de 2% se aplică și în România [6].

O altă componentă importantă în procesul de achiziție publică la care au fost operate modificări este și garanția de bună execuție a contractului, cerințele, forma și cuantumul căreia este stabilită și indicată de către autoritatea contractantă în documentația de atribuire.

În acest sens, pentru contractele de achiziții de bunuri și servicii cu o valoare estimativă mai mică de 400.000 lei (anterior – 200.000 lei) și de lucrări – 1.500.000 lei (anterior – 1.000.000 lei), autoritatea contractantă este în drept să nu solicite ofertanților garanția de bună execuție. Însă, dacă autoritatea contractantă cere o astfel de garanție, ofertanții sunt obligați s-o depună. În ceea ce privește cuantumul garanției de bună execuție a contractului, acesta a rămas același și nu poate depăși 15% din valoarea de deviz a contractului de achiziții publice.

Noua lege a achizițiilor publice [7] conține și prevederi mai clare privind termenele pentru încheierea contractelor de achiziție publică, ceea ce va optimiza implementarea proiectelor de investiții publice.

În scopul optimizării activității autorităților contractante și efectuării achizițiilor publice, au fost operate următoarele modificări:

- a) a fost micșorat termenul de examinare și înregistrare a documentației de atribuire de către Agenția Achiziții Publice, de la 15 zile la 7 zile.
- b) a fost redus termenul de examinare și înregistrare a contractelor încheiate în urma procedurilor de achiziție publică la Agenție, de la 15 zile la 10 zile.

Legislația actuală conține prevederi referitor la sistemul de soluționare a contestațiilor. La recomandarea experților europeni și internaționali, a fost instituită Agenția Națională de Soluționare a Contestațiilor, în ale cărei competențe intră soluționarea contestațiilor cu privire la procedurile de achiziție publică. Acest nou organ de specialitate urma să fie o autoritate administrativă subordonată Ministerului Finanțelor. Însă, printr-un proiect de modificare a legii din 21 martie 2016, în scopul implementării prevederilor art.270, Titlul V, Capitolul 8 „Achiziții Publice” al Acordului de Asociere (AA) dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova, această Agenție a fost creată de către Parlament, dispunând de independență organizațională, funcțională, operațională și financiară [6].

Pentru asigurarea unei autonomii decizionale depline, deciziile Agenției pentru Soluționarea Contestațiilor vor putea fi contestate doar în instanțele de judecată. În plus, prin proiectul de lege respectiv s-a propus ca nu doar operatorii economici care participă la procedurile de achiziție să aibă dreptul la contestație, dar orice persoană poate să conteste actul autorității contractante care a prejudiciat-o sau ar putea să-i cauzeze prejudicii.

Privitor la transparența în adoptarea deciziilor în procesul de examinare a contestațiilor, Agenția va organiza ședințe de examinare publică a contestațiilor, cu publicarea prealabilă a unui anunț în acest sens, astfel încât orice persoană să poată participa la aceste ședințe. De fapt, ședințele publice de examinare a contestațiilor au fost deja inițiate și sunt organizate de către Agenția Achiziții Publice în februarie 2016 [8], până la punerea în funcțiune a Agenției pentru Soluționarea Contestațiilor. Asigurarea transparenței procesului decizional în soluționarea contestațiilor este un angajament al Republicii Moldova asumat prin semnarea Acordului de Asociere la UE.

Trebuie menționată încă o noutate legislativă care este apreciată pozitiv de către participanții la actul de achiziție publică. Astfel, autoritățile contractante au obligația de a include în componența grupului de lucru reprezentanți ai societății civile, dacă aceștia depun o cerere scrisă în acest sens cu două zile până la data-limită de depunere a ofertelor. Reprezentanții societății civile au drept de vot consultativ sau drept de opinie separată, care va fi expusă în actul deliberativ al grupului de lucru. Deși aceștia nu pot constitui mai mult de o treime din componența totală a grupului, autoritatea contractantă are dreptul de a decide dacă va respecta această prevedere sau nu. Aceasta se apreciază pozitiv pentru că, în cazul în care într-o autoritate vor fi multe astfel de cereri, pentru a nu îngrădi dreptul oricărui reprezentant al societății civile de a participa la proceduri de achiziții, autoritatea poate decide să accepte includerea mai multor astfel de reprezentanți în grupul de lucru. Includerea reprezentanților societății civile în componența grupului de lucru pe achiziții se va realiza pentru fiecare procedură de achiziție în parte, iar înregistrarea cererilor parvenite și informarea tuturor solicitanților este obligatorie. În cazul în care sunt depuse mai multe cereri decât numărul admis în raport cu numărul de membri cu vot deliberativ, grupul de lucru va desemna solicitanții prin tragere la sorți.

Aceste prevederi au ca scop încurajarea implicării active a societății civile, în special la nivel local, în procesul de achiziții publice, fapt care va contribui atât la creșterea nivelului de transparență, cât și la creșterea gradului de responsabilizare a autorităților publice în procesul de luare a deciziilor în domeniul achizițiilor publice.

Un alt element inovativ inclus în noua lege, care vine să soluționeze problema privind lipsa monitorizării executării contractelor de achiziție de către autoritatea contractantă prin intermediul grupului de lucru, este completarea listei de atribuții ale grupului de lucru cu „monitorizarea contractelor de achiziție”. Un neajuns al sistemului de achiziții publice în țările din Europa de Est, inclusiv în Republica Moldova, constă în faptul că autoritățile contractante nu dispun, de obicei, de sisteme de monitorizare pentru contractele de achiziții publice în vigoare, iar auditul nu este efectuat în mod regulat [7].

În raportul BERD (Public Procurement Assessment. Review of laws and practice in the EBRD region) din 2011 se menționează că Republica Moldova înregistrează un grad mediu de conformitate (69%) cu cele mai bune practici europene. Cele mai vizibile neconformități se referă la gestionarea contractelor de către autoritățile contractante și la monitorizarea respectării prevederilor contractuale de către agenții economici câștigători [9].

Neconformități cu impact major în ceea ce privește monitorizarea achizițiilor au fost constatate și de către Curtea de Conturi în Raportul auditului performanței sistemului de achiziții publice, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr.37 din 1 octombrie 2015, care a supus auditului 12 autorități contractante (autorități publice centrale) [10]. În Raport se menționează că niciuna dintre cele 12 autorități contractante supuse auditului nu a implementat proceduri eficiente de monitorizare conformă a procesului de achiziții publice.

Conform Regulamentului cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții (modificat – privind activitatea grupului de lucru pentru achiziții, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.667 din 27 mai 2016 [11]), grupul de lucru trebuie să asigure monitorizarea executării contractelor de achiziție publică, prin întocmirea de rapoarte în acest sens trimestrial/semestrial și anual. Rapoartele respective vor include în mod obligatoriu informații cu privire la etapa de executare a obligațiilor contractuale, cauzele neexecutării, reclamațiile înaintate și sancțiunile aplicate, mențiuni cu privire la calitatea executării contractului etc. Acestea trebuie să fie plasate pe pagina web a autorității contractante, iar în lipsa acesteia – pe pagina oficială a autorității centrale căreia i se subordonează sau a autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea.

Analiza criteriilor de atribuire a contractului de achiziții publice a condus la concluzia că în majoritatea cazurilor abordarea utilizată este cea prin care contractul de achiziție se atribuie ofertantului care a oferit cel mai scăzut preț. Aceasta înseamnă că se creează „condiții” prin care sunt achiziționate produse de o calitate mai inferioară, al căror punct forte este de cele mai multe ori și unicul – prețul. În plus, calitatea inferioară a acestora creează ulterior un șir de probleme, inclusiv fiabilitate scăzută, costuri de întreținere ridicate, necesitatea de reparații frecvente sau chiar înlocuirea acestora înainte de termen, ceea ce implică costuri mai mari pentru bugetul autorității publice.

Aspectele prezentate mai sus indică la necesitatea reevaluării și perfecționării sistemului de management al achizițiilor.

Cercetările efectuate de autori arată că, în perioadele de inflație înaltă, organizațiile în care sunt instituite funcții manageriale de achiziții dezvoltate s-au descurcat sensibil mai bine în ceea ce privește controlul creșterilor de prețuri decât organizațiile în care achizițiile și aprovizionarea nu erau gestionate corespunzător. Această realitate nu a trecut neobservată și în prezent se acordă mai multă atenție funcțiilor și departamentelor implicate în negocierea prețurilor. Managementul de vârf a devenit, în majoritatea cazurilor, cu mult mai conștient de necesitatea de a dezvolta o activitate de achiziții care să poată face față inflației de o manieră mai eficace. Din perspectivă istorică, nivelurile crescute ale inflației erau adesea asociate cu o economie în plină creștere, însoțită de diverse penurii. Pentru a face față unei penurii de resurse, fie plătești prețul cerut (sau chiar mai mult) fie (soluția ideală) concepi strategii eficace pentru a soluționa problema în cauză. Organizațiile care au avut strategii manageriale de achiziții fundamentate au putut adesea anticipa penuriile și întreprind măsurile necesare pentru a face față problemelor, prin găsirea de noi surse de aprovizionare, prin folosirea unei cantități mai mici dintr-un produs, prin colaborarea cu inginerii proiectanți pentru a identifica materiale alternative sau prin constituirea de stocuri suplimentare în perioadele de scădere a prețurilor (în măsura posibilităților financiare). Deși au fost afectate, aceste organizații au fost de cele mai multe ori capabile să atenueze efectele acestor probleme și să-și mențină activitățile.

Încă de la înființare, *managementul achizițiilor în administrația publică* se realiza prin exercitarea următoarelor funcții:



Fig.1. Funcțiile autorităților publice în domeniul achizițiilor.

Sursa: Elaborată de autori în baza Legii nr.131 din 03 iulie 2015 privind achizițiile publice.

Conform legislației [7], Agenția Achiziții Publice este organul de specialitate în subordinea Ministerului Finanțelor, care asigură implementarea politicii statului în domeniul achizițiilor publice. Misiunea Agenției Achiziții Publice constă în reglementarea, supravegherea, controlul și coordonarea interramurală în domeniul achizițiilor publice. Conform legii, Agenția are următoarele responsabilități:

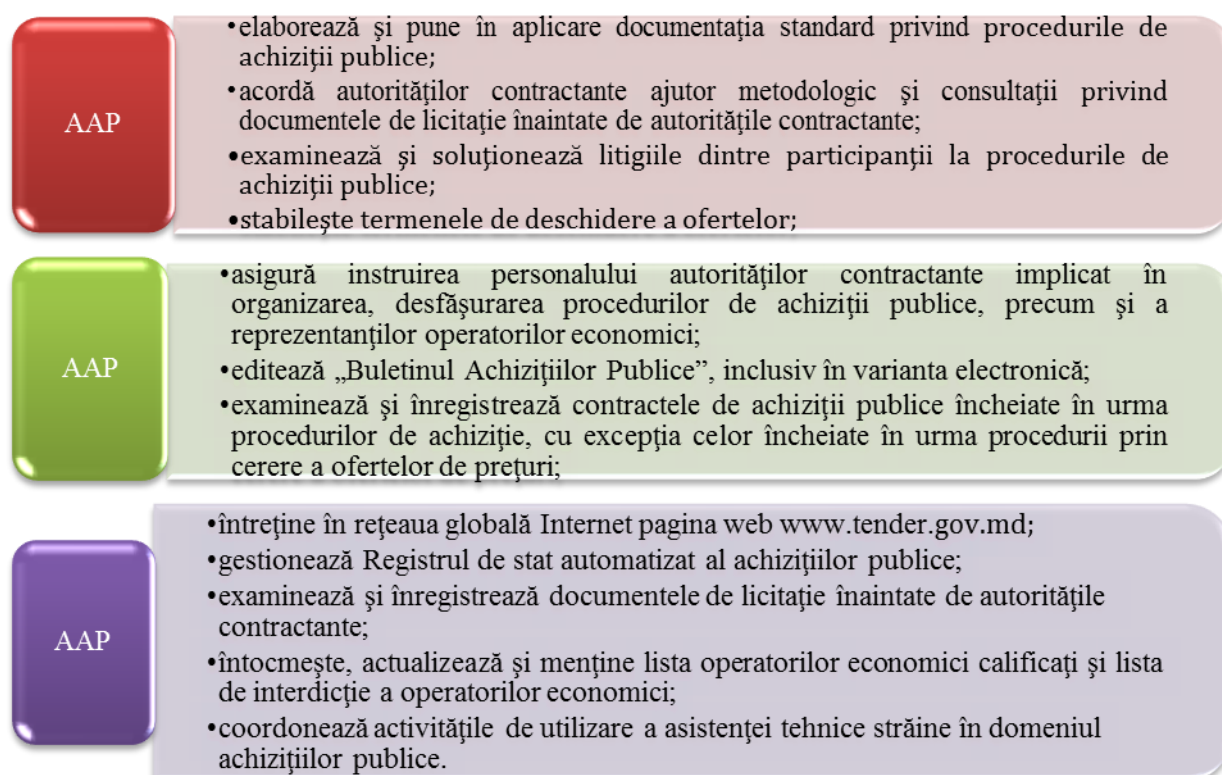


Fig.2. Misiunea Agenției Achiziții Publice în reglementarea procesului de achiziții publice.

Sursa: Elaborată de autori în baza Legea nr.131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice.

Astfel, observăm că lipsește elementul-cheie în cadrul procesului de achiziții, și anume: responsabilizarea eficientă a autorităților contractante pentru desfășurarea corectă și eficientă a achizițiilor publice, prin care se valorifică banii publici. Totodată, cadrul legal [7] prevede sancțiuni pentru persoanele cu funcție de raspundere în caz de abuz de putere/serviciu, exces de putere sau depășire a atribuțiilor de serviciu, delapidare a averii străine, precum și de utilizare neconformă a mijloacelor financiare publice și administrării patrimoniului public.

Însă, cadrul legal nu prevede expres sancțiuni pentru prejudiciile aduse de către membrii organelor colegiale de decizie sau neimplementarea hotărârilor Curții de Conturi [12]. Iar acest lucru face ca sancționarea în baza altor prevederi decât cele cuprinse în art.327¹ al Codului Contravențional să fie extrem de dificilă [13].

Concluzii

Noile prevederi legislative în domeniul achizițiilor, în general, aduc mai multă transparență în managementul achizițiilor publice în Republica Moldova, dar și în România, un acces mai larg la informațiile privind contractele de achiziție, orientare spre principiile de reglementare a relațiilor privind achizițiile publice și urmărirea celui mai bun raport calitate-preț („value for money”), implicare mai activă a societății civile prin participarea reprezentanților acesteia în calitate de membri ai grupului de lucru pe achiziții și un nou sistem de soluționare a contestațiilor în achiziții.

Într-un raport recent elaborat de UNDP și Consiliul Europei [14], privind evaluarea riscurilor de corupție în sistemul achizițiilor publice, sunt elucidate mai multe cazuri de nereguli, abuz de putere, netransparență și utilizare ineficientă a banilor publici cu implicarea întreprinderilor de stat.

În vederea eficientizării sistemului de management al procesului de achiziții publice se recomandă implementarea următoarelor măsuri:

- limitarea modificărilor contractelor după atribuirea acestora (prin acorduri adiționale de majorare a termenului, de majorare/micșorare a valorii contractului), ceea ce va responsabiliza mai mult atât agenții economici, cât și autoritățile contractante, care, odată ce și-au asumat anumite angajamente și obligații, să fie responsabile să le respecte;

- creșterea capacităților persoanelor implicate în sistemul de achiziții publice, prin desfășurarea instruirilor, începând cu planificarea și identificarea necesităților, elaborarea documentației de atribuire, evaluarea ofertelor și finalizând cu monitorizarea executării contractelor;

- orientarea spre achiziții publice durabile, prin achiziționarea bunurilor, serviciilor și lucrărilor conform principiului „value for money” (valoare pentru bani), ceea ce va duce la eficientizarea utilizării fondurilor publice și, implicit, a serviciilor și investițiilor publice realizate de către autoritățile publice. Din punctul de vedere al acestui principiu, Adina Chilim-Dumitriu, partener al NNDKP (companie de consultanță din România – Nestor Diculescu Kingston Petersen) afirmă în revista de analiză economică, actualitate legislativă și management performant [15] că se poate observa că această procedură urmează normele procedurilor competitive, procedura implicând trei etape, iar atribuirea se face numai pe baza criteriilor „cel mai bun raport calitate - preț”, respectiv, „cel mai bun raport calitate-cost”. Astfel, parteneriatul pentru inovare debutează cu publicarea unui anunț de participare, urmat de depunerea solicitărilor de participare și selectarea candidaților, prin aplicarea criteriilor de calificare și selecție. Ulterior, candidații selectați în cadrul primei etape depun oferte inițiale, care sunt evaluate din punctul de vedere al conformității cu cerințele stabilite de autoritate. Etapa a treia, etapa negocierilor, are ca scop îmbunătățirea conținutului ofertelor depuse, astfel încât necesitățile autorității contractante să fie pe deplin satisfăcute, fiind urmată de depunerea ofertelor finale și evaluarea acestora, prin aplicarea criteriului de atribuire și a factorilor de evaluare;

- elaborarea unor ghiduri și instrumentare pentru autoritățile contractante în scopul de a facilita înțelegerea și aplicarea noilor prevederi legislative și conformarea la noile principii;

- îmbunătățirea funcțiilor de control în cadrul autorităților contractante, în special controlul ex-ante, în scopul de a preveni conflictele de interese și alte nereguli. Prin aplicarea eficace a controlului ex-ante se evită o multitudine de probleme și cheltuieli publice suplimentare pe care le implică lichidarea consecințelor în urma constatărilor controlului ex-post;

- aplicarea pe larg a licitațiilor electronice. Începând cu 01.01.2017, Agenția Achiziții Publice va desfășura activitatea doar la sediul central și nu va mai dispune de subdiviziuni teritoriale. Autoritățile contractante care desfășoară procedurile de achiziții pe suport de hârtie prezintă anunțurile de participare pentru publicare în Buletinul Achizițiilor Publice (BAP) și dările de seamă în format electronic prin poșta electronică (de la adresele de e-mail oficiale ale autorităților contractante). Pentru autoritățile contractante care desfășoară procedurile de achiziții publice este obligatorie realizarea acesteia prin intermediul SIA „Registrul de Stat al Achizițiilor Publice” (<http://tender.gov.md/ro/contracte-atribuite>). Prin introducerea sistemului electronic de achiziții publice (e-achiziții) sunt soluționate atât problemele de țin de accesul limitat la informația privind contractele de achiziție, netransparența procedurilor, dar și concurența neloială. Concurența limitată este un efect al participării restrânse a agenților economici la procedurile de achiziție, care, la rândul său, duce la alocarea ineficientă a banilor publici.

Referințe:

1. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/06/14197247/moldova-country-procurement-assessment-report-cpar> (Accesat: 04.10.2016)
2. Anexă la Comunicarea comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul economic și social european și Comitetul regiunilor. Programul de lucru al Comisiei pentru 2016. Strasbourg, 27.10.2015COM(2015)610final. http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2016_annex_vi_ro.pdf (Accesat: 12.10.2016)
3. <http://tender.gov.md/ro/content/comunicat-privind-publicarea-anun%C8%9Burilor-de-participare-la-procedurile-de-achizi%C8%9Bii-0> (Accesat: 04.10.2016)
4. Legea privind achizițiile publice, nr.96-XVI din 13.04.2007. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2007, nr.107-111/470 (Accesat: 04.10.2016)
5. bap@tender.gov.md (Accesat: 08.10.2016)
6. <http://www.viitorul.org/newsview.php?l=ro&id=4427&idc=132> (Accesat: 08.10.2016)
7. Legea privind achizițiile publice, nr.131 din 03 iulie 2015. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2015, nr.197-205, art.402 (Accesat: 08.10.2016)
8. <http://tender.gov.md/ro/content/comunicat-privind-desf%C4%83%C8%99urarea-%C8%99edin%C8%9Belor-de-examinare-public%C4%83-contesta%C8%9Biilor>
9. <http://www.ebrd.com/downloads/legal/procurement/ppreport.pdf> (Accesat: 09.10.2016)
10. Hotărârea Curții de Conturi cu privire la Raportul auditului performanței sistemului de achiziții publice, nr.37 din 01.10.2015. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2015, nr.306-310/34.
11. Anexa nr.1 la Hotărârea Guvernului nr.667 din 27 mai 2016 <http://tender.gov.md/sites/default/files/re35b31.pdf> (Accesat: 12.10.2016)
12. <http://www.ccrm.md/hotarireview.php?idh=767&l=ro> (Accesat: 12.10.2016)
13. <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=330333>, art.327¹, alin.(2), Codul Contravențional (Accesat: 12.10.2016)
14. Raport de evaluare a riscurilor de corupție în sistemul achizițiilor publice în Republica Moldova” noiembrie 2015 – ianuarie 2016.
15. „Achiziții publice”, 2016, nr.107. București, <http://www.revista-achizitii.ro/>

Prezentat la 21.10.2016