

CZU: 351.712 : 061.1UE

EFICIENTIZAREA SISTEMULUI DE ACHIZIȚII PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL PREVEDERILOR LEGISLATIVE ALE UE

Elena RUSU

Universitatea de Stat din Moldova

Autorul abordează întregul sistem de achiziții publice ca un instrument necesar și important de eficientizare a acestora în contextul prevederilor legislative ale UE. În baza analizei procesului de achiziții publice în contextul prevederilor legislative ale UE autorul a constatat prezența unor nereguli și disfuncționalități la organizarea și desfășurarea procedurilor de achiziții publice la nivel național. Ca urmare, sunt propuse unele direcții eficiente care ar contribui la crearea unui sistem eficace de achiziții publice pe baza principiilor de reglementare a acestora aplicate în UE.

Cuvinte-cheie: *sistemul achizițiilor publice, achiziții publice, reforme economice eficiență a sistemului de achiziții publice, eficiența căilor de atac, cadrul legal al achizițiilor publice, cadrul instituțional al achizițiilor publice.*

EFFICIENT PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN THE CONTEXT OF THE EU LEGISLATION

Author deals with the whole system of public procurement as a necessary and important tool to streamline them in the context of the EU legislation. Based on the analysis of the procurement process in the context of the EU legislation, the author found the presence of irregularities and failures in organization and conduct of procurement procedures at national level, the conclusion was proposed some ways effective contribute to creating an effective procurement system based on the principles of solving them applied in the EU.

Keywords: *public procurement system, procurement, economic reform public procurement system efficiency, efficiency of legal remedies, public procurement legal framework, institutional framework of public procurement.*

Introducere

Sistemul de achiziții publice din Republica Moldova se confruntă în prezent cu probleme complexe, acestea determinând, conform evaluării BERD, un nivel redus de conformitate a cadrului instituțional și un nivel mediu de conformitate a cadrului legal al AP din Republica Moldova cu standardele europene [1]. Prin urmare, achizițiile publice și, implicit, investițiile publice reprezintă, în momente de recesiune economică, șansa majoră pentru reechilibrarea economiilor naționale în statele membre ale Uniunii Europene. Programele reformelor economice țin de optimizarea și reducerea cheltuielilor publice, prin utilizarea mai multor mecanisme, o componentă importantă a cărora poate fi creșterea eficienței și eficacității achizițiilor publice.

Sectorul public achiziționează anual un volum mare de bunuri, servicii și lucrări. Prin proporțiile și complexitatea lor, achizițiile publice antrenează considerabile resurse financiare, umane și de timp. Experții susțin că, la nivel mondial, anume în acest domeniu predomină cel mai mare risc de abuz, fraudă. Sistemul achizițiilor publice este obiect de interes sporit din partea unor instituții internaționale, așa ca Banca Mondială, Comisia Uniunii Europene etc., care acordă asistență tehnică și suport direct bugetelor publice naționale.

În condițiile economiei de piață, statele membre ale Uniunii Europene, printr-o combinație eficientă dintre concurența sporită, profesionalism și proceduri eficace, 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

În baza datelor furnizate de Agenția de Achiziții Publice și a legislației Republicii Moldova privind achizițiile publice, a datelor Băncii Mondiale, a informației de la BERD și a altor surse autorul prezintă argumente susținute de materiale analitice privind necesitatea eficientizării și dezvoltării achizițiilor publice. În același rând, face o analiză generală a problematicii privind sistemul achizițiilor publice la nivel național, racordate la cerințele legislației europene. La realizarea acestui studiu au fost aplicate metode de cercetare, ca: monografia, comparația datelor, metoda grafică și metoda indicilor care determină întregul proces de achiziție publică.

Rezultate și discuții

Reducerea costului cheltuielilor publice reprezintă un aspect-cheie al achizițiilor publice. Este foarte important ca responsabilii implicați în achizițiile publice să acționeze într-un mod ce formează și menține încrederea în abilitatea și dorința lor de a cheltui corect banii publici.

Tabel

Evoluția în dinamică a volumului achizițiilor publice și a PIB-ului în Republica Moldova în perioada 2008-2015

Nr. crt.	Indicatori	Perioada								Ritmul mediu anual de creștere, %
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
1.	PIB, mil. lei	62922	60430	71885	82349	87847	99879	112050	122169	
2.	Ritmul de creștere a PIB-ului, în %, față de anul precedent	100,00	96,03	118,95	114,55	106,67	113,69	112,18	100,11	108,60
3.	Volumul achizițiilor publice, mil. lei	5895	4559	5642	5477	5878	7476	10839	6461	-
4.	Ritmul de creștere a achizițiilor publice, în %, față de anul precedent	100,00	77,33	123,75	97,07	107,32	127,18	144,98	59,61	101,31

Sursa: elaborat în baza Raportului privind activitatea desfășurată de AAP [2] în perioada anilor 2008-2015 și a datelor Biroului Național de Statistică.

Analiza comparativă a evoluției volumului achizițiilor publice corelată cu evoluția PIB-ului indică la o devansare a ritmului mediu de creștere anuală a volumului de achiziții publice de către creșterea medie anuală a PIB-ului. Astfel, dacă PIB-ul a înregistrat o creștere medie anuală de 8,6 la sută, atunci volumul achizițiilor publice a sporit cu doar 1,3%. Cea mai semnificativă descreștere s-a înregistrat în anul 2015 față de anul 2014, când volumul achizițiilor publice s-a diminuat cu cca 40 p.p.

Importanța achizițiilor publice pentru economia Republicii Moldova se reflectă în ponderea acestora în PIB (Fig.1).

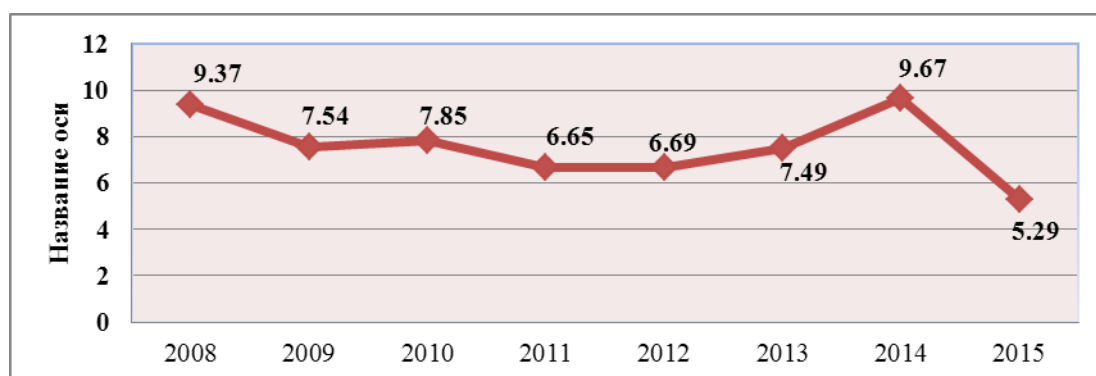


Fig.1. Cota-parte a achizițiilor publice din Produsul Intern Brut (%).

Sursa: Calculele autorului în baza datelor prezentate în Tabel.

Datele prezentate în Figura 1 arată că ponderea achizițiilor publice are o traiectorie variabilă. Cea mai mică pondere a achizițiilor publice în PIB se atestă în anul 2015 și a constituit doar 5,29 p.p., ceea ce este cu 4,41 p.p. mai puțin față de anul precedent.

Scăderea volumului de achiziții publice înregistrată în anul 2015 se explică prin evoluțiile macroeconomice nefavorabile și insuficiența surselor interne (VMS și veniturile din privatizare) și externe (împrumutul Băncii Mondiale, DPO) de finanțare a deficitului bugetar aprobat pe anul 2015 [1]. Astfel, Ministerul Finanțelor prin scrisoarea nr. 12/AP-09/100 din 01.07.2015 a informat Agenția Achiziții Publice despre aplicarea procedurii de suspendare a cheltuielilor bugetare, conform art.10 și art.40 ale legii (cu modificările ulterioare) [1]. Drept urmare, întru evitarea unor blocaje financiare, generate de neplățile în sectorul bugetar, a fost aplicată sistarea temporară a publicării în Buletinul Achizițiilor Publice a invitațiilor de participare la procedurile de achiziții publice de bunuri, servicii și lucrări la componenta de bază, precum și la componentele mijloace speciale și fonduri speciale, exceptând cheltuielile cele mai necesare care asigură funcționalitatea instituțiilor bugetare (cheltuieli de personal, cheltuieli de regie și alte cheltuieli fără care instituția n-ar putea funcționa).

În același timp, în temeiul Legii Republicii Moldova privind achizițiile publice [3], mai multe categorii de contracte de achiziții publice depășesc competențele acestei Agenții, nefiind incluse în evidențele ei statistice, astfel încât, conform unor evaluări, achizițiile publice totale reprezintă cca 20% din PIB [1]. Menționăm în acest context că pentru țările dezvoltate, de regulă, ponderea achizițiilor publice în PIB este mai mică (10-15%) comparativ cu țările în curs de dezvoltare.

Sistemul de achiziții publice din Republica Moldova se confruntă în prezent cu probleme complexe care nu vor putea fi soluționate fără un sprijin specializat oferit de instituții internaționale competente în domeniul achizițiilor publice. Pentru a sistematiza cât mai reușit lipsurile, imperfecțiunile și obstacolele din domeniul achizițiilor publice din Republica Moldova, considerăm de un interes sporit examinarea rezultatelor evaluării regionale a sistemelor naționale de achiziții publice realizată de BERD în țările în care aceasta operează, inclusiv în Republica Moldova [4].

La baza unui sistem funcțional de achiziții publice stă principiul eficienței. Conceptul de eficiență a sistemului de achiziții publice, pus la baza acestei evaluări, este abordat din două perspective: eficiența procesului de achiziție și eficiența căilor de atac (*Remedies Efficiency*).

Eficiența procesului de achiziții publice este evaluată prin prisma a cinci indicatori (Fig.2) [5]. Modul în care entitățile contractante desfășoară achizițiile publice este examinat la nivelul fazelor principale ale procesului de achiziții publice:

- ✓ faza de pre-achiziție publică (planificarea achiziției și faza de pregătire)
- ✓ faza de licitație (derularea procedurilor de achiziție)
- ✓ faza de post-achiziție (gestionarea contractelor de achiziție publică).

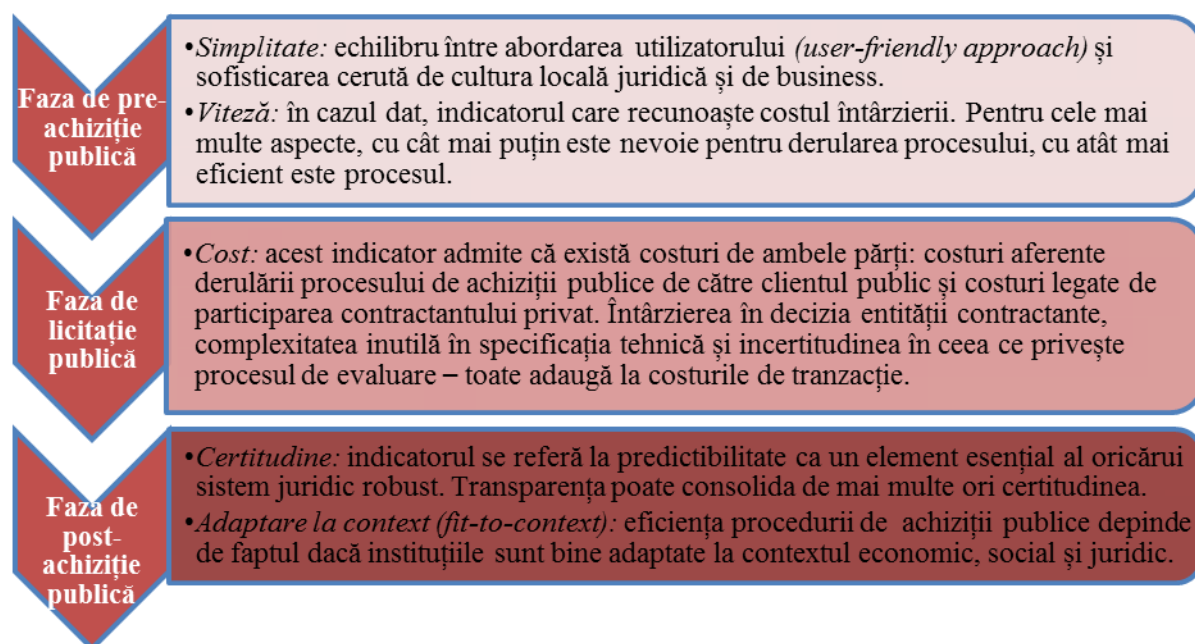


Fig.2. Eficiența procesului de achiziții publice prin prisma indicatorilor economici.

Sursa: elaborat de autor în baza Public Procurement Assessment: Review of laws and practice in the EBRD region, European Bank for Reconstruction and Development, 2011 [4].

În ceea ce privește *eficiența căilor de atac*, aceasta de asemenea poate fi evaluată prin aplicarea indicatorilor caracterizați în Figura 2, indicatorul certitudine trebuind a fi evidențiat, deoarece are în structura lui următoarele componente [5]:

- ✓ consistența sau previzibilitatea;
- ✓ imparțialitatea;
- ✓ rezistența la corupție.

În continuare, rezultatele evaluării sistemului de achiziții publice din Republica Moldova, în comparație cu celelalte țări considerate în analiza BERD prin prisma corespunderii cu standardele europene, *evaluarea cadrului legal* care reglementează achizițiile publice în Republica Moldova exercită un impact major asupra eficientizării procesului de achiziții publice. Evaluarea cadrului legal presupune două aspecte:

- ✓ evaluarea conținutului legilor (extensivitatea reglementării);
- ✓ evaluarea modului în care legislația este aplicată (eficacitatea reglementării).

Figura 3 prezintă rezultatele agregate ale examinării calității legilor din domeniul achizițiilor publice. Cel mai înalt nivel de conformitate a cadrului legal l-a înregistrat Ungaria (91%), urmată de Muntenegru, Albania și Georgia. Republica Moldova se caracterizează printr-o conformitate medie a legilor care reglementează achizițiile publice (71%) [4].

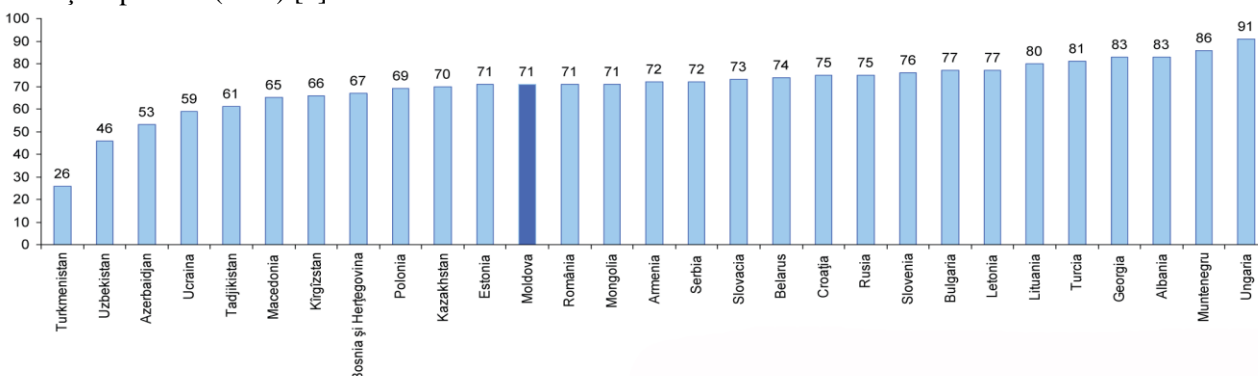


Fig.3. Calitatea legilor care reglementează achizițiile publice în țările în care operează BERD(%).

Sursa: EBRD Public Procurement Assessment: Review of laws and practice in the EBRD region, EBRD, 2011.

Cadrul legal care reglementează achizițiile publice din Republica Moldova este marcat de neajunsuri pronunțate, acesta fiind considerat instabil și insuficient transparent. Legislația se caracterizează printr-un nivel redus de impunere și respectare. Mai mult ca atât, nu este asigurată integritatea procesului de achiziții publice (integritatea funcțiilor achizițiilor publice, transparența în promovarea politicii în domeniul achizițiilor publice și obținerea valorii pentru bani).

Referitor la aplicarea legislației (practica desfășurării achizițiilor publice), în calitate de deficiențe indicăm nivelul insuficient de proporționalitate – procedurile de achiziții publice nu reflectă obiectul și mărimea contractului. Entitățile contractante ar trebui să pună în corespundere valoarea și obiectul contractului cu alegerea tipului de contract și procedura de desfășurare a achizițiilor publice. În același timp, cadrul legal din Republica Moldova este considerat a fi puțin susceptibil la flexibilitate și adaptabilitate la condițiile schimbătoare ale pieței. În acest context, se impune dezvoltarea corespunzătoare a legislației secundare și terțiare.

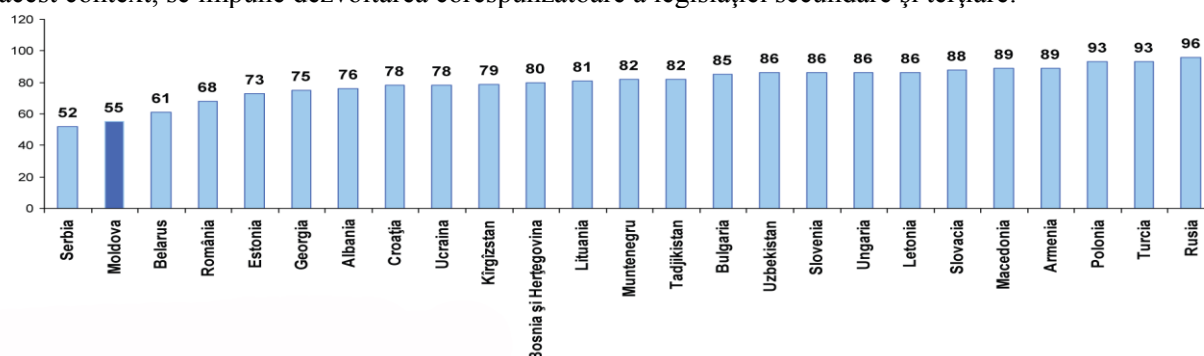


Fig.4. Evaluarea cadrului instituțional din domeniul achizițiilor publice în țările în care operează BERD, %.

Sursa: EBRD Public Procurement Assessment: Review of laws and practice in the EBRD region, EBRD, 2011[4].

Comparativ cu calitatea cadrului legal, nivelul de conformitate a *cadrului instituțional* din domeniul achizițiilor publice din Republica Moldova (55%) indică un grad redus de corespundere [6]. Cele mai mari probleme sunt cele legate de indicatorii cost și viteză (Fig.2). Republica Moldova este deosebit de slabă în ce privește notificarea oportunităților de achiziții, documentația standard de licitație și rapoartele de achiziții publice, precum și instruirea personalului implicat în achiziții publice. În plus, dezvoltarea normelor interne privind achizițiile publice și a deciziilor nu este neapărat obligatorie pentru entitățile contractante din Republica Moldova. De asemenea, în țara noastră nu sunt gestionate cazurile de conflicte de interese și nu există coduri de etică pentru personalul implicat în procesul de achiziții publice.

În ceea ce ține de implementarea prevederilor *Acordului de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător* (ALSAC) [5] legate de achizițiile publice (Capitolul 8), aceasta reprezintă, totodată, soluție, dar și premisă pentru depășirea deficiențelor și obstacolelor existente în sistemul de achiziții publice din Republica Moldova. Ca obiectiv primar al reglementărilor conținute în acest capitol este deschiderea eficientă, reciprocă și graduală a piețelor de achiziții publice ale Republicii Moldova, pe de o parte, și ale UE, pe de altă parte. Deschiderea eficientă a piețelor de achiziții publice are la bază oferte transparente, non-discriminatorii, competitive și deschise. În același timp, deschiderea graduală presupune că piețele de achiziții publice nu se vor deschide pe deplin la semnarea Acordului Aprofundat, dar treptat, conform progresului pe care îl va înregistra Republica Moldova în conformarea sistemului ei de achiziții publice la standardele europene. Astfel, Republica Moldova va trebui să depună eforturi susținute în următoarele trei direcții:

- ✓ armonizarea treptată a legislației privind achizițiile publice din Republica Moldova cu Acquis-ul comunitar în domeniul achizițiilor publice;
- ✓ reforma instituțională în domeniul achizițiilor publice;
- ✓ crearea unui sistem eficace de achiziții publice pe baza principiilor de reglementare a acestora aplicate în UE [5].

Uniunea Europeană va facilita punerea în aplicare a prevederilor legate de achiziții publice din ALSAC, inclusiv prin asistență tehnică și asistență financiară prin intermediul mecanismelor și instrumentelor de finanțare relevante ale UE.

Concluzii

Implementarea corespunzătoare a prevederilor ALSAC cu referire la achizițiile publice va conduce la crearea unui sistem de licitație public modern, transparent și fiabil, oferind beneficii evidente atât autorităților publice din Republica Moldova, cât și întreprinderilor (autohtone și străine) care vor dori să intre în relații economice și comerciale cu primele, fiind, în general, de o importanță sporită pentru buna calitate a relațiilor comerciale între Republica Moldova și UE. Constituirea unei structuri similare CALAP (Consiliul de Apel și Litigii în domeniul Achizițiilor Publice) – pentru buna funcționare a CALAP și pentru rezolvarea cu rapiditate a contestațiilor depuse de către operatorii economici, pe lângă fiecare complet de soluționare a contestațiilor fiind repartizat și personal tehnico-administrativ (un consilier economic, un consilier juridic, un consilier tehnic și un expert) ar sprijini dezvoltarea sistemului de achiziții publice prin soluționarea promptă a contestațiilor formulate cu respectarea întocmai a principiilor consacrate de legislația în materie.

Reieșind din resursele limitate, din incapacitatea Agenției de a face față volumului în creștere de informație recepționată și din practicile internaționale ale Uniunii Europene, se recomandă Guvernului Republicii Moldova de a asigura Agenția cu minimul de resurse (umane și financiare) întru asigurarea unei activități eficiente. În această ordine de idei se înscrie și propunerea privind crearea unui organism specializat care va prelua atribuția Agenției Achiziții Publice privind analiza contestațiilor agenților economici formulate în cadrul procesului de achiziții publice, astfel asigurându-se un control mai eficient.

Referințe:

1. http://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_aap_2015.pdf (Accesat: 20.08.2016)
2. Evaluarea sistemului național de AP din Republica Moldova. PNUD, 2008.
3. Legea privind achizițiile publice, nr.131 din 03.07.2015. În *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2015, nr.197-205.
4. Public Procurement Assessment: Review of laws and practice in the EBRD region, European Bank for Reconstruction and Development, 2011.
5. SECRIERU, A. Creșterea eficienței sistemului de achiziții publice din RM în contextul Acordului de Liber Schimb aprofundat și cuprinzător. În: *Buletin de Politică externă a Moldovei*, 2014, nr.81, p.7.
6. Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar, nr.847-XIII din 24 mai 1996.

Prezentat la 25.08.2016