

EFICIENTIZAREA SISTEMULUI DE ACHIZIȚII PUBLICE PRIN CONSOLIDAREA ROLULUI DE PAZĂ AL SOCIETĂȚII CIVILE

EFFICIENCY OF THE PUBLIC ACQUISITION SYSTEM BY CONSOLIDATING THE ROLE OF THE SECURITY OF THE CIVIL SOCIETY

Angela BOGUȘ,

*Academy of Economic Studies of Moldova,
Republic of Moldova, Chisinau municipality,
str. Mitropolit Gavril Bănulescu-Bodoni, 61,
phone: (+373 22) 40 27 34, www.ase.md*

Abstract

The purpose of the paper is to highlight the importance of efficient use of public money, especially public procurement, by creating a permanent dialogue mechanism between authorities and civil society. To achieve this goal in research, the following working methods were used such as: documentary analysis, synthesis, comparison, induction, deduction. Efficient management of public money is one of the key priorities of any democratic government. As public entities spend a large part of their money to procure goods, services or works, a major interest in the management of public money is also in the way of public procurement. In this respect, overseeing the way public procurement is conducted and ensuring transparency in the award and execution of public procurement contracts is a priority. Encouraging an open dialogue between the authorities, the business environment and civil society becomes a necessity.

The main conclusions of this paper highlight the importance of a transparent and efficient system of public procurement, as the money used to make public procurement is public money, and the role of civil society in this case is a decisive one - of the guardian, who on the one hand, it ensures greater transparency of public procurement, and on the other hand, it makes the contracting authorities, economic operators and other actors involved in this area responsible, in order to be more efficient, more integrated, more transparent and strictly guided by the legal provisions.

Key words: *public money, public acquisitions; efficiency; transparency, civil society*

Jel Clasification: *H57; H11*

INTRODUCERE

Utilizarea fondurilor publice, implicit modul de realizare al achizițiilor publice a constituit, în toate timpurile, o preocupare constantă la nivel mondial, iar ultimul deceniu a marcat și pentru Republica Moldova un interes sporit pentru domeniul achizițiilor publice. Pe cât de important este domeniul achizițiilor publice pentru societate, pe atât de vulnerabil la corupție, fraudă, irosire de bani, etc.

Ca o consecință a acesteia și-au făcut apariția o serie de publicații, analize ale experților, etc., care scot în evidență multiplele probleme existente în acest domeniu, dar și capacitățile reduse ale instituțiilor de stat de a le identifica și a le soluționa în timp. Astfel lucrările de ultimă oră a cercetătorilor Chivriga V., Enachi D., Rogac A., Ungureanu C., etc sunt de un real folos.

Din această perspectivă, analizele efectuate asupra domeniului dat au în vedere necesitatea stridentă a eficientizării sistemului de achiziții publice, dezvoltarea de mai departe a cadrului legal, reformelor inițiate în acest scop, dar și monitărizarea atentă a modului de realizare a achizițiilor publice de către toți actorii sociali, contribuind în așa fel la sporirea gradului de transparență a utilizării banilor publici.

MATERIALE ȘI METODE

Lucrarea în cauză a fost realizată din intenția de a analiza situația de ultimă oră din domeniul achizițiilor publice, recente schimbări pozitive din sistemul dat, condiționate de îmbunătățirile de ordin normativ, din ultimul timp, elaborate conform directivelor europene, dar și modalitățile de încurajare a dialogului social dintre autoritățile guvernamentale și societatea civilă, mijloacele de consolidare a rolului societății civile în monitorizarea atentă a modului în care se efectuează utilizarea banilor publici. În acest sens, au fost cercetate lucrările existente în domeniul dat, cadrului legal în vigoare cu multiplele modificări efectuate, analizele și concluziile experților în domeniu, cercetările sociologice privind opiniile cetățenilor și comunității de afaceri cu privire la utilizarea banilor publici prin intermediul sistemului național de achiziții publice. Metodele de lucru utilizate au fost variate, pornind de la analiza documentară, analiza comparativă, sinteza, metoda inducției și deducției, etc.

REZULTATELE CERCETĂRII

Gestiunea eficientă a banilor publici constituie una din prioritățile cheie a oricărei guvernări democratice. Or, banii pierduți prin proasta administrare, corupție, lipsă de impact conduc la un deficit de dezvoltare. Utilizarea eficientă a banilor publici presupune, în primul rând, raționalizarea cheltuielilor publice. Întrucât cel mai mare sector al cheltuielilor guvernamentale îl constituie achizițiile publice, la nivel internațional se manifestă un interes major față de acestea. Conform estimărilor Băncii Mondiale, achizițiile publice reprezintă aproximativ 15-20% din PIB-ul țărilor în curs de dezvoltare și aproximativ o treime din bugetele guvernamentale naționale. Totodată, achizițiile au o cotă importantă în comerțul mondial - circa 1,3 miliarde de euro anual. [3]

În Republica Moldova, ponderea achizițiilor publice în PIB a variat în ultimul deceniu între 5% și 10%. În raportul privind activitatea Agenției Achiziții Publice pentru anul 2018, se menționează că „în perioada anului 2018 de către autoritățile contractante au fost realizate proceduri de achiziții publice în valoare totală de 10,5 miliarde de lei, cu 1,9 miliarde de lei mai mult față în perioada similară a anului 2017, ceea ce reprezintă o creștere de 22,11%”. [3] Pornind de la faptul că achizițiile se fac din bani publici, volumul extrem de mare al acestora și multiplele interacțiuni dintre sectorul public și cel privat, se constată că domeniul achizițiilor publice este extrem de vulnerabil la corupție, multiple ilegalități fiind atestate atât de specialiștii din domeniu, cât și reprezentanții societății civile, mass media din Republica Moldova. De aici și nivelul extrem de redus al încrederii cetățenilor, în sistemul de achiziții publice.

De remarcat că în ultimii cinci ani, domeniul achizițiilor publice din Republica Moldova a avansat semnificativ. În anul 2015, țara noastră a aderat la *Acordul privind achizițiile publice, întocmit la Marrakech la 15 aprilie 1994*, și la *Acordul privind achizițiile publice (modificat prin Protocolul de modificare a acestuia, întocmit la Geneva la 30 martie 2012)*, care se va efectua în condițiile Deciziei Comitetului privind achizițiile publice al Organizației Mondiale a Comerțului nr. GPA/131 din 16 septembrie 2015, inclusiv ale anexelor A și B la decizia menționată, și ale Deciziei adiționale GPA/131/Add. 1 din 17 februarie 2016. În acest context, țara noastră și-a asumat anumite angajamente în cadrul organizațiilor internaționale, recunoscând:

- **integritatea și predictibilitatea sistemelor de achiziții publice** sunt parte integrantă a **gestionării** eficiente și eficace a resurselor publice, performanței economiilor părților și funcționării sistemului comercial multilateral;

- necesitatea unui **cadru multilateral eficace pentru achizițiile publice**, cu scopul de a asigura **liberalizarea și extinderea** acestora și îmbunătăți cadrul de desfășurare a **comerțului internațional**;

- importanța **măsurilor transparente privind achizițiile publice**, de realizare a achizițiilor publice într-un **mod transparent și imparțial**, de **evitare a conflictelor de interese** și a **practicilor de corupție** conform instrumentelor internaționale, cum ar fi Convenția Organizațiilor Unite împotriva corupției;

- importanța **utilizării mijloacelor electronice** pentru achizițiile care cad sub incidența Acordului sus-menționat;

- necesitatea de a lua în considerare **nevoile de dezvoltare, financiare și comerciale** ale țărilor în curs de dezvoltare;

- măsurile privind achizițiile publice nu ar trebui să fie pregătite, adoptate sau aplicate astfel încât să **ofere protecție furnizorilor domestici de bunuri sau servicii**, sau să discrimineze între furnizorii străini de bunuri sau servicii;

În plan intern, s-au făcut foarte multe amendamente legale care contribuie la asigurarea unui sistem de achiziții publice mai eficient. A fost aprobată o nouă lege a achizițiilor publice, o serie de hotărâri de guvern, care formează cadrul normativ secundar, dar și Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020, prin care autoritățile își propun crearea unui sistem funcțional, competitiv, responsabil și transparent de achiziții care generează și asigură încrederea cetățenilor țării și a comunității internaționale în sistemul de achiziții. [2]. Scopul strategiei constă în creșterea transparenței pe toată durata ciclului de achiziție, asigurarea condițiilor de concurență loială pentru ofertanți și reducerea fraudelor și corupției din sistem. *Dintre toate, transparența este de fapt instrumentul care, aplicat corespunzător, creează spațiu pentru concurență sănătoasă, dar și poate contribui semnificativ la reducerea corupției.* Or, datele deschise în materie de achiziții publice permit oricărei persoane să urmărească întregul proces de achiziție, de la planificare, până la implementarea contractului și modificărilor care survin. Actualmente, peste tot în lume există tendința de a dezvolta platforme de date deschise, cu instrumente moderne de căutare și analiză, într-o manieră accesibilă oricărui cetățean.

Pe de altă parte, au fost create noi elemente de origine instituțională, printre care Agenția Națională de Soluționare a Contestațiilor. La fel, în prezent are loc extinderea și dezvoltarea sistemului electronic de achiziții, care este un instrument eficient de asigurare a transparenței și eficienței în domeniul achizițiilor publice, introducerea Documentului Unic de Achiziții European (DUAE), etc.

Cu toate acestea, în domeniul achizițiilor publice, se mai comit o serie de nereguli și ilegalități, ceea ce face ca sistemul achizițiilor publice să rămână a fi ineficient. Potrivit datelor oficiale, cele mai frecvente nereguli care au fost identificate în practică sunt următoarele:

- ✓ divizarea achizițiilor în loturi mici, în scopul de a evita procedurile obișnuite (mai multe contracte cu valoare exactă sub praguri, acordate aceluiași contractant);
- ✓ efectuarea nejustificată a achizițiilor din sursă unică;
- ✓ neregularități în procesul de calificare (criterii de participare neproportionale sau care nu au legătură cu obiectul achiziției);
- ✓ termene nejustificat de scurte;
- ✓ excluderea companiilor din motive false, în scopul de a favoriza o companie selectată;
- ✓ neregularități în etapa de evaluare a ofertelor (acceptarea cu întârziere a ofertelor);
- ✓ modificarea ofertelor depuse;
- ✓ respingerea ofertelor „nedorite” din motive formale sau chiar din motive care nu sunt prevăzute de lege sau de documentația de tender;

- ✓ aplicarea unor criterii diferite de cele definite în documentația de tender);
- ✓ respingerea nejustificată a tuturor ofertelor, în scopul de a repeta procedura cu cerințe diferite;
- ✓ nerespectarea cerințelor de transparență și informare;
- ✓ creșterea nejustificată a prețului în timpul executării contractului, etc. [2]

Potrivit Indicelui de încredere a populației în sistemul de achiziții publice din R Moldova, efectuate de către experți în domeniu, percepția populației privind eficiența sistemului de achiziții publice din R Moldova este una negativă, aproape jumătate din respondenți considerând că eficiența sistemului este redusă, chiar dacă în anul curent se atestă o creștere pozitivă a percepției cetățenilor și agenților economici asupra sistemului de achiziții publice. [5]

Evident că în aceste condiții, este oportună conjugarea eforturilor tuturor actorilor sociali: din domeniu public, din domeniu privat, dar și întreaga societate civilă, întru asigurarea unui sistem de achiziții publice mai eficient, mai deschis, mai transparent, capabil să prevină ilegalitățile și corupția din acest domeniu vulnerabil. Este esențial să li se explice cetățenilor de ce este important să avem un sistem transparent și eficient de achiziții publice, atunci când este vorba de banii publici.

Indiscutabil, pentru cetățenii de rând nu este un lucru de loc ușor de a contribui la supravegherea și monitorizarea sistemului de achiziții publice. Indicele de încredere a populației în sistemul de achiziții publice din R Moldova denotă că doar o mică parte dintre respondenți (26%) atestă un nivel înalt al cunoștințelor personale în materie de achiziții publice, or în asemenea condiții doar persoane bine pregătite, instruite în acest sens ar putea să se implice activ în procesul de monitorizare. [5] Este important ca dialogul dintre autorități, mediul de afaceri și societatea civilă să fie încurajat, iar societatea civilă ar trebui să aibă un rol fundamental în acest sens, unul de gardian.

Experiența internațională demonstrează că societatea civilă poate avea un rol crucial în monitorizarea achizițiilor publice și asigurarea transparenței în atribuirea și executarea contractelor de achiziții publice. Evident că societatea civilă nu deține pârghii prin care ar putea să constrângă și să impună aplicarea legii, rolul ei reducându-se la monitorizarea și evaluarea modului în care se desfășoară achizițiile publice, totuși un rol extrem de important pentru sporirea eficienței achizițiilor publice.

Experiența Republicii Moldova atestă că gradul de implicare a societății civile în procesul de monitorizare a achizițiilor publice, până de curând a fost unul extrem de modest. Or, în prezent, situația s-a schimbat esențial. Legea nou adoptată în acest domeniu determină un rol substanțial sectorului neguvernamental, ceea ce va spori considerabil gradul de transparență și responsabilizare a autorităților publice. Dacă vorbim de transparență, aceasta generează competiție, competiția pe piața achizițiilor, la rândul ei, duce la economisirea banului public, diminuarea factorilor de corupție iar la modul general, utilizarea fondurilor publice se realizează după cel mai eficient și economic model.

În cazurile în care autoritățile nu se conduc de principiile de transparență, integritate și eficiență în desfășurarea procedurilor de achiziție sau, mai mult ca atât, sunt parte a unor scheme de corupție, organizațiile societății civile pot utiliza informațiile obținute în procesul de monitorizare pentru a mobiliza cetățenii ca să ceară mai multă responsabilizare din partea guvernării. Prin urmare, societatea civilă este cea care, supraveghează modulul în care sunt utilizate resursele publice, poate avea o contribuție substanțială la *eficientizarea utilizării banilor publici, consolidarea bunei guvernări și la dezvoltarea punților de legătură dintre societate și guvernare la toate nivelurile.*

Deși extrem de importantă, totuși sarcina societății civile este una dificilă. Pe de o parte, gradul redus de transparență și accesul limitat la informații cu privire la achiziții, pe de altă parte, informația care este accesibilă și publică, conform legii, este insuficientă pentru identificarea riscurilor de corupție, trucarea ofertelor, fraudarea achiziției, delapidări de fonduri publice, conflicte de interese, favorismul, etc. ca să nu mai vorbim de zecile de mii de proceduri și contracte de achiziție care se încheie de către autoritățile publice de toate nivelurile.

Chiar și așa, impactul pe care îl pot avea rezultatele monitorizării, constatările făcute, neregulile și fraudele identificare poate fi considerabil. În primul rând, ține de sensibilizarea societății privind iresponsabilitatea autorităților în procesul de utilizare a banilor publici, de îndreptare a atenției opiniei publice asupra cazurilor de corupție și delapidărilor de fonduri publice, precum și sesizarea organelor de drept pentru cercetarea acestor cazuri. Eliminarea definitivă a corupției nu va fi posibilă, în mod evident, însă reducerea acesteia și prevenirea riscurilor de corupție este un scop spre care ar trebui să tindă cei care monitorizează achizițiile.

Implicarea activă a societății civile în procesul de achiziții publice și monitorizarea atentă a modului în care procesul dat se efectuează, poate contribui la:

- ✓ creșterea gradului de transparență și reducerea neregulilor și ilegalităților, asigurată prin prezența și supravegherea desfășurării etapelor procesului de achiziție (planificarea, deschiderea ofertelor, atribuirea contractelor, monitorizarea implementării contractelor, etc.);
- ✓ creșterea gradului de conștientizare și încurajare a implicării cetățenilor în procesul decizional (la nivel central, local);
- ✓ sporirea gradului de încredere a cetățenilor față de autoritățile responsabile pentru achiziții transparente și servicii publice calitative;
- ✓ mediatizarea cazurilor de corupție, neregulilor și ilegalităților identificate în cadrul monitorizării;
- ✓ identificarea actorilor (operatori economici, membri ai grupurilor de lucru pe achiziții publice din cadrul autorităților contractante, etc.) care au comis ilegalități și au prejudiciat bugetul public prin intermediul achizițiilor ineficiente, facilitând, astfel, atragerea la răspundere a acestora, precum și descurajarea și prevenirea neregulilor și fraudelor pe viitor;
- ✓ crearea oportunităților pentru reprezentanții societății civile de implicare în dezvoltarea programelor/ inițiativelor care contribuie la creșterea transparenței;
- ✓ crearea punților de legătură în scopul bunei cooperări dintre guvernare, societatea civilă și mediul de afaceri.

Monitorizarea poate avea mai multe forme, în dependență de prioritățile și capacitățile responsabililor pentru monitorizare. Una dintre cele mai simple și accesibile forme este **observația**, prin care orice cetățean poate observa dacă un bun a fost efectiv procurat sau o lucrare a fost executată. În așa fel s-ar putea, spre exemplu determina gradul de corespundere a calității, cantității și prețului indicat pentru bunuri, servicii și lucrări procurarea pentru diverse entități publice, procurarea în cantitățile necesare a unor bunuri de importanță vitală (medicamente, recipiente, etc.), care ar garanta accesul neîntrerupt al cetățeanului spre utilizare, construcția în timp și calitativ a unei lucrări, etc. Totuși, o monitorizare eficientă, care să aducă rezultate vizibile (creșterea transparenței, responsabilizarea autorităților, îmbunătățirea procesului de achiziție, sesizarea actelor de corupție și tragerea la răspundere a celor implicați, etc.), presupune urmărirea procesului de achiziție de la planificare până la executarea contractului, interacțiunea cu autoritățile contractante, precum și luarea unor măsuri care să vizeze redresarea problemelor identificate. Analiza aprofundată a documentelor la fiecare etapă a procesului de achiziție, compararea calității/cantității bunurilor, serviciilor sau lucrărilor cu prevederile contractuale și utilizarea unor instrumente de identificare a riscurilor de corupție sunt unele dintre metodele utilizate în procesul de monitorizare.

De asemenea, în procesul de monitorizare societatea civilă trebuie să opteze pentru unele obiective clare și proceduri adecvate pentru a se asigura că timpul și resursele alocate sunt utilizate la maxim și rezultatele, inclusiv datele, analizele și rapoartele de monitorizare sunt credibile și fiabile. Pentru eficientizarea activităților de monitorizare, pot fi utilizate următoarele criterii de selecție:

- o anumită etapă a procesului de achiziții, care este considerată cea mai puțin transparentă;
- contractele de valoare înaltă;
- sectoare ale economiei, vulnerabile ilegalităților și schemelor de corupție;
- sectoarele cu cele mai multe cheltuieli publice și cel mai mare volum de achiziții (sănătate, educație, infrastructură, etc.);
- anumite autorități contractante, care de regulă, desfășoară cele mai multe achiziții;
- autorități cu un grad redus de transparență sau cele care au admis, anterior, grave încălcări, constatate în rezultatul auditului efectuat sau monitorizării procesului de achiziții de către societatea civilă;
- bunuri, servicii și lucrări cu ponderea cea mai mare în volumul total al achizițiilor la nivel național (lucrări de construcții, lucrări de reparare a drumurilor, medicamente și dispozitive medicale, etc.);
- autoritățile ce corespund profilului de activitate și capacităților de expertiză ale societății civile (spre exemplu, organizațiile active în domeniul ocrotirii sănătății pot monitoriza achizițiile din instituțiile medicale);

De menționat că prin adoptarea legii privind achizițiile publice, nr.131/2015, posibilitățile societății civile de monitorizare a achizițiilor publice au crescut. Astfel, art.14 al legii prevede dreptul societății civile de a fi inclusă în componența grupului de lucru creat în scopul efectuării de achiziții publice. „Autoritatea contractantă include obligatoriu în componența grupului de lucru reprezentanți ai societății civile în cazul în care a fost depusă o cerere scrisă în acest sens cu două zile până la data-limită de depunere a ofertelor, dar aceștia nu pot constitui mai mult de o treime din componența totală a grupului. Reprezentanții societății civile incluși în grupul de lucru nu au drept de vot, însă au drept de vot consultativ sau dreptul la opinie separată, care se include obligatoriu în actul deliberativ al grupului de lucru respectiv. În cazul în care acesta nu este de acord cu decizia luată în cadrul ședinței, el este obligat să-și expună opinia separată în procesul-verbal, cu indicarea motivelor clare privind dezacordul cu decizia luată. Autoritatea contractantă asigură evidența strictă a cererilor depuse de societatea civilă, întocmind Registrul de evidență a cererilor parvenite de la societatea civilă. În cazul în care sunt depuse mai multe cereri decât numărul admis în raport cu numărul de membri cu drept de vot deliberativ, solicitanții pentru a fi incluși în componența grupului de lucru sunt desemnați prin tragere la sorți. La decizia autorității contractante se admite includerea tuturor reprezentanților societății civile în componența grupului de lucru, care are rolul de a informa, în mod obligatoriu, reprezentanții societății civile, de la care au parvenit astfel de cereri, despre includerea/neincluderea acestora în componența grupului de lucru, precum și despre data, locul și ora desfășurării tragerii la sorți, cel târziu cu o zi înainte de data-limită de depunere a ofertelor”. [1]

Evident, creșterea rolului societății civile în supravegherea procedurilor de achiziții publice reprezintă un pas important în creșterea gradului de democratizare a societății, însă la modul practic se atestă, încă multiple probleme. Societatea civilă întâmpină numeroase dificultăți în acest proces complex, de la îngrădirea accesului la informație și până la neglijarea rolului acesteia. Or, toate acestea demonstrează că pentru democratizarea deplină a procesului privind achizițiile publice, mai sunt încă multe de făcut.

CONCLUZII

Pentru că R Moldova a purces pe carea democratizării, dar și pentru că și-a asumat o serie de angajamente în raport cu partenerii străini, autoritățile trebuie să intensifice lupta împotriva corupției și exploatarea noilor tehnologii pentru consolidarea guvernării, să asigure procesul de

transparentă, implicare a cetățenilor în monitorizarea procesului de utilizare a banilor publici. Guvernarea moldovenească a înregistrat progrese considerabile pentru optimizarea dialogului social cu societatea civilă, un actor marcant în democratizarea societății. Ultima perioadă implicarea societății civile în procesul de monitorizare a utilizării banilor publici s-a accelerat. Societatea civilă a reușit să scoată în lumină o serie de ilegalități, fraude. Este extrem de important să avem un sistem transparent și eficient de achiziții publice, întrucât este vorba de bani publici, iar în cadrul acestui sistem, rolul societății civile rămâne a fi unul substanțial, de gardian.

REFERINȚE BIBLIOGRAFICE:

1. Legea privind achizițiile publice, nr. 131 din 3 iulie 2015, republicată în 2018;
2. Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020,
3. Buletin informativ al achizițiilor publice, nr.7, 2019;
4. Ghid ul achizițiilor publice, pentru autoritățile contractante, Chișinău, 2017;
5. Indicele de încredere în sistemul de achiziții publice din Moldova, Chișinău, IDIS „Viitorul”, 2018; 2019;
6. Raport de evaluare a riscurilor de corupție în sistemul achizițiilor publice în R Moldova (responsabili Ilse Schuster, Serghei Merjan). Chișinău, februarie 2016.