



Institutul pentru
Dezvoltare și
Inițiative Sociale
„Viitorul”

Angela Secrieru

CREȘTEREA EFICIENȚEI SISTEMULUI DE ACHIZIȚII PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL ACORDULUI DE LIBER SCHIMB, APROFUNDAT ȘI CUPRINZĂTOR

Sistemul de achiziții publice (AP) din Republica Moldova se confruntă în prezent cu probleme complexe, acestea determinând, conform evaluării BERD (2011), un nivel redus de conformitate a cadrului instituțional și un nivel mediu de conformitate a cadrului legal al AP din Republica Moldova la standardele europene. Privind procesul de AP, cele mai pronunțate deficiențe sunt înregistrate la etapa de pre-achiziție (corespundere redusă), celelalte două faze (licitația și post-licitația) înregistrând o conformitate medie. Implementarea prevederilor Acordului de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător legate de AP reprezintă, în același timp, soluție, dar și premisă pentru depășirea deficiențelor și obstacolelor existente în sistemul de AP din Republica Moldova. Obiectivul primar urmărit este deschiderea eficientă, reciprocă și graduală a piețelor de AP ale Republicii Moldova, pe de o parte, și UE, pe de altă parte. Republica Moldova va trebui să depună eforturi susținute pe următoarele trei direcții: (i) armonizarea treptată a legislației privind AP din Republica Moldova cu Acquis-ul comunitar în domeniul AP; (ii) reforma instituțională în domeniul AP; (iii) crearea unui sistem eficace de AP pe baza principiilor de reglementare a acestora aplicate în UE.

Multe țări dezvoltate și în curs de dezvoltare au întreprins reforme ale sistemelor lor naționale de achiziții publice (AP) menite să asigure utilizarea fondurilor publice în modul cel mai eficient și economic și ca sistemul de AP să genereze valoare pentru bani (*value for money*). Tot mai mult, guvernele recunosc economiile (financiare) pe care le poate furniza un sistem mai bine organizat și transparent de AP.

RECENZENȚI:

Cornel Ciurea,
Cristian Ghinea,
Witold Rodkiewicz,
Martin Sieg,
Dan Dungaciuc

Buletinul de Politică Externă al Moldovei reprezintă o serie de analize scurte, scrise de experți locali și străini, dedicate celor mai importante subiecte de politică externă, dezvoltărilor majore din Marea Neagră, cooperării cu organizațiile internaționale și activităților de menținere a păcii din regiune. Buletinul are scopul să creeze o platformă comună pentru discuții între experți, comentatori, oficiali și diplomați care sunt interesați de perspectivele de integrare europeană a Moldovei. Buletinul mai tinde să ofere diplomaților și analiștilor moldoveni o tribună veritabilă pentru dezbaterile celor mai controversate puncte de vedere care ar putea ajuta Moldova să-și găsească mai ușor calea spre UE.

O problemă conexasă este deschiderea pieței de AP pentru concurența străină, în cazul în care s-a ajuns la acorduri atât la nivel regional (de exemplu, la nivelul UE), cât și la nivel internațional (de exemplu, la nivelul OMC, *Acordul plurilateral privind achizițiile publice*¹). Raționamentul din spatele deschiderii achizițiilor publice este că măsurile protecționiste în domeniul AP pot constitui bariere în calea comerțului (și concurenței), promovând ineficiențe costisitoare.

Având în vedere dimensiunea AP, sporirea - atât a eficienței procesului de AP prin reforme orientate, cât și deschiderea AP la concurența străină - pot aduce avantaje semnificative pentru guvernare. Cercetarea efectului deschiderii AP la concurența internațională demonstrează că practicile competitive de achiziții promovează eficiența cheltuielilor publice și ajută autoritățile publice să achiziționeze mai ieftin bunuri și servicii de calitate mai bună la costuri mai mici. Astfel, Comisia Europeană sugerează că o concurență sporită și transparența pot reduce prețurile cu aproximativ 30%².

Importanța AP pentru economia Republicii Moldova reiese din ponderea acestora în PIB. Statistica Agenției Achiziții Publice indica o valoare a acestui indicator de 7,49% în 2013³. În același timp, conform *Legii privind achizițiile publice* nr. 96 din 13. 04. 2007, mai multe categorii de contracte de AP depășesc competențele acestei Agenții, nefiind incluse în evidențele ei statistice, astfel, încât, conform unor evaluări, AP totale reprezintă cca. 20% din PIB⁴. Menționăm, în acest context, că pentru țările dezvoltate, de regulă, ponderea AP în PIB este mai mică (10-15%) comparativ cu țările în dezvoltare.

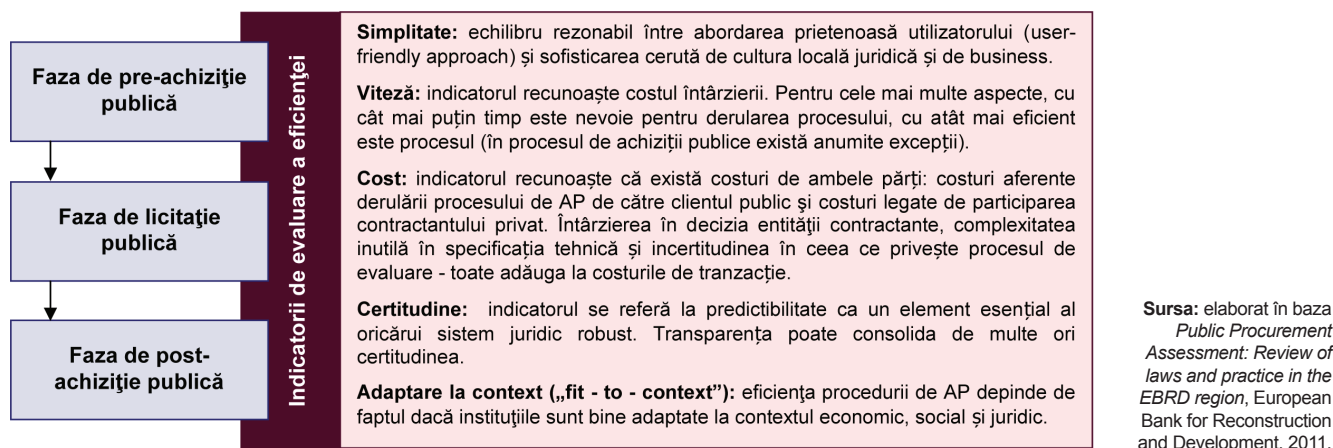
Sistemul de AP din Republica Moldova se confruntă în prezent cu probleme complexe care nu vor putea fi soluționate fără un sprijin specializat oferit de instituții internaționale competente în domeniul AP. Pentru a sistematiza cât mai reușit lipsurile, imperfecțiunile și obstacolele din domeniul AP din Republica Moldova, considerăm de un interes sporit examinarea rezultatelor evaluării regionale a sistemelor naționale de AP realizată de BERD în țările de operare ale acesteia⁵, inclusiv Republica Moldova.

Conceptul de eficiență a sistemului de AP, pus la baza acestei evaluări, este abordat din două perspective: eficiența procesului de achiziție și eficiența căilor de atac (*Remedies Efficiency*).

Eficiența procesului de AP este evaluată prin prisma a cinci indicatori (figura 1). Modul în care entitățile contractante desfășoară AP este examinat la nivelul fazelor principale ale procesului de AP:

- 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 AP).

Figura 1. Eficiența procesului de achiziții publice prin prisma indicatorilor economici



¹ Principalul acord internațional în domeniul AP este Acordul OMC privind achizițiile publice, denumit *Acordul plurilateral privind achizițiile publice* (The plurilateral Agreement on Government Procurement, GPA, fiind din 2010 în proces de revizuire). Acest Acord deschide în fața concurenței piețele de achiziții publice din fiecare dintre țările semnatare. Majoritatea membrilor OMC sunt părți ale acordului. Dintre republicile fostei URSS, semnatare ale acestui acord sunt Estonia, Letonia, Lituania (1 mai 2004) - în calitate lor de țări membre ale UE și Armenia (15 septembrie 2011). Republica Moldova, membru OMC, este observator la acest Acord din 29 septembrie 2000.

² *Report on the Functioning of Public Procurement Markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future*, Brussels: European Commission document (03/02/2004).

³ http://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/Raport_AAP_2013_anexe.pdf.

⁴ *Evaluarea sistemului național de AP din Republica Moldova*, PNUD, 2008.

⁵ *Public Procurement Assessment: Review of laws and practice in the EBRD region*, European Bank for Reconstruction and Development, 2011.

În ceea ce privește **eficiența căilor de atac**, aceasta, de asemenea, poate fi evaluată prin aplicarea celor cinci indicatori caracterizați în figura 1, indicatorul de certitudine trebuind a fi evidențiat, deoarece are în structura lui următoarele componente:

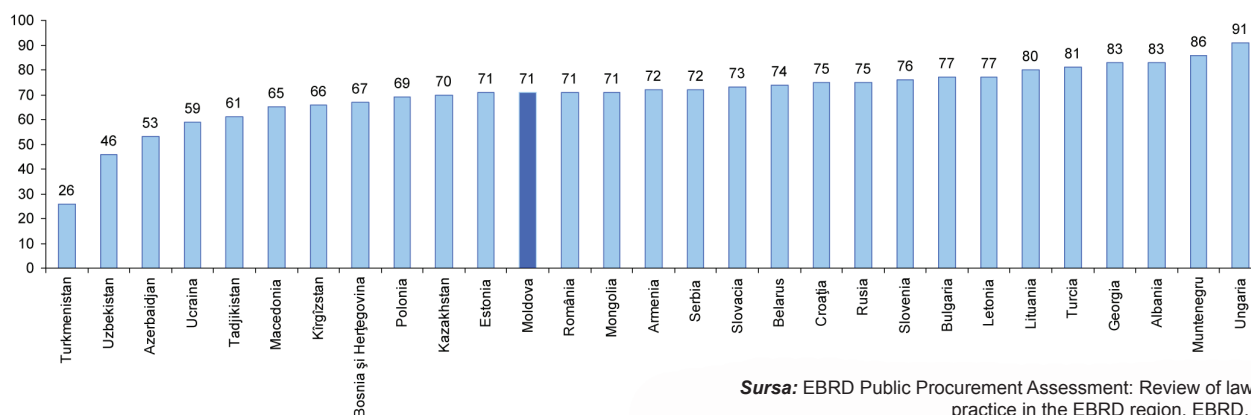
- consistența sau previzibilitatea;
- imparțialitatea;
- rezistența la corupție.

În continuare, vom prezenta și comenta rezultatele evaluării sistemului de AP din Republica Moldova în comparație cu celelalte țări considerate în analiza BERD prin prisma corespunderii cu standardele europene.

Până a ajunge la analiza eficienței procesului de AP, se impune **evaluarea cadrului legal** care reglementează AP în Republica Moldova. Evaluarea cadrului legal presupune două aspecte: (i) evaluarea conținutului legilor (*extensivitatea reglementării*) și (ii) evaluarea modului în care legislația este aplicată (*eficacitatea reglementării*).

Figura 2 prezintă rezultatele agregate ale examinării calității legilor din domeniul AP. Cel mai înalt nivel de conformitate a cadrului legal⁶ l-a înregistrat Ungaria (91%), urmată de Muntenegru, Albania și Georgia. Republica Moldova se caracterizează printr-o conformitate medie a legilor care reglementează AP (71%).

Figura 2. Calitatea legilor care reglementează achizițiile publice în țările de operare ale BERD



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

Dintre neajunsurile cele mai pronunțate legate de conținutul cadrului legal care reglementează AP din Republica Moldova menționăm că acesta este 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 AP (integritatea între funcțiile AP, transparența în promovarea politicii în domeniul AP și obținerea valorii pentru bani).

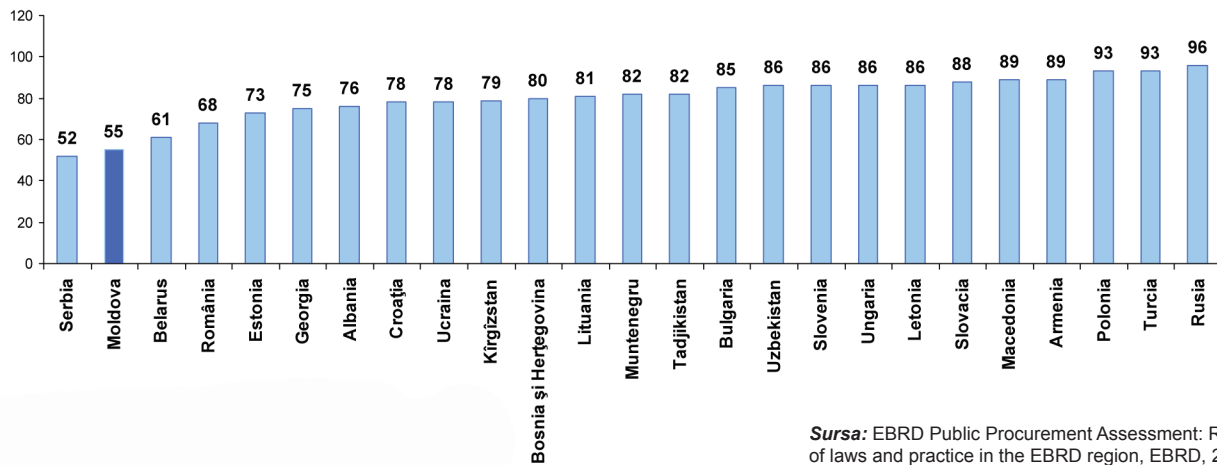
Referitor la aplicarea legislației (practica desfășurării AP), în calitate de deficiențe indicăm la nivelul insuficient de proporționalitate – procedurile de AP nu reflectă obiectul și mărimea contractului. Entitățile contractante ar trebuie să pună în corespundere valoarea și obiectul contractului cu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

Comparativ cu calitatea cadrului legal, nivelul de conformitate a **cadrului instituțional** din domeniul AP din Republica Moldova (55%) indică un grad redus de corespundere. Cele mai mari probleme sunt cele legate de indicatorul de cost și viteză (figura 3). Republica Moldova este deosebit de slabă în notificarea oportunităților de achiziții, documentația standard de licitație și rapoartele de AP, precum și

⁶ Gradul de conformitate cu valoarea de benchmark a calității cadrului legal din domeniul AP: > 91% - conformitate foarte înaltă, 76-90% - conformitate înaltă, 60-75% - conformitate medie, 50-59% - conformitate redusă, < 50% - conformitate foarte redusă.

instruirea insuficientă a personalului implicat în AP. În plus, dezvăluirea normelor interne privind AP și a deciziilor nu este neapărat obligatorie pentru entitățile contractante din Republica Moldova. Moldova, de asemenea, nu gestionează cazurile de conflicte de interese și nu are coduri de etică pentru personalul implicat în procesul de AP.

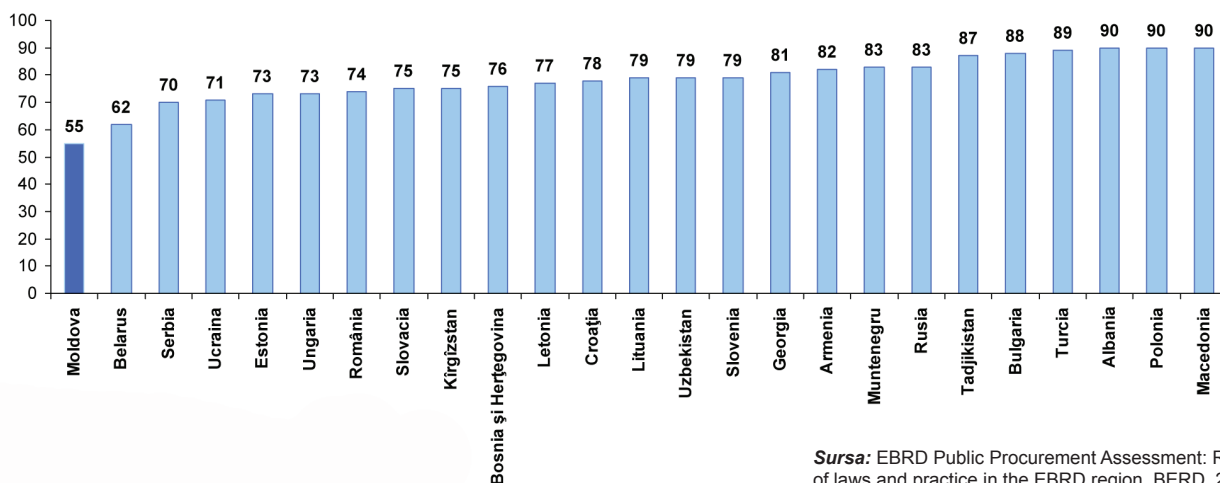
Figura 3. Evaluarea cadrului instituțional din domeniul achizițiilor publice în țările de operare ale BERD



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

Faza de pre-achiziție cuprinde o serie de activități pregătitoare, cum ar fi definirea necesității în achiziții publice, bugetarea corespunzătoare, elaborarea prevederilor de bază ale contractului, selectarea procedurii, stabilirea criteriilor de atribuire a contractului și, în consecință, pregătirea documentației de tender.

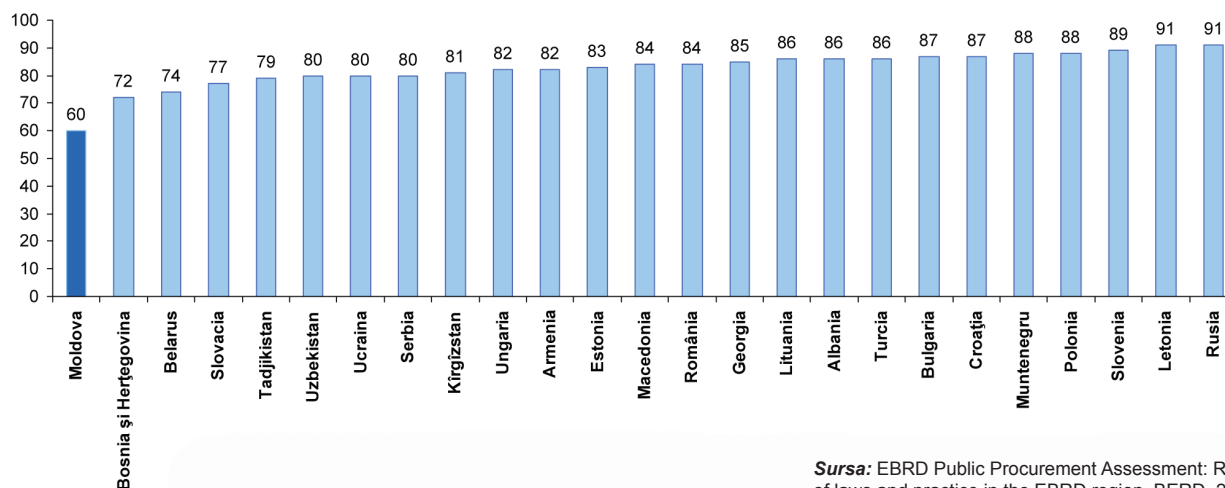
Figura 4. Evaluarea etapei pre-licitație în țările de operare ale BERD



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

Din figura 4 reiese că diferențele dintre performanțele individuale ale țărilor considerate în analiză sunt mai mici comparativ cu cele înregistrate în cazul evaluării eficienței cadrului legal și cel instituțional. Republica Moldova înregistrează la etapa de pre-achiziție publică un nivel redus de conformitate cu cele mai bune practici internaționale (55%). În special, există deficiențe în ceea ce privește viteza de derulare și costul procedurilor de pre-achiziții. În plus, controlul și managementul financiar este inadecvat la această fază a procesului de AP.

Rezultatele evaluării **etapei de licitație** (figura 5), demonstrează că Republica Moldova a înregistrat o rată de conformitate de 60%, indicând un nivel de corespundere mediu. Cele mai mari lacune au fost identificate în regimul de notificare privind achizițiile publice planificate, depunerea ofertelor și evaluarea acestora.

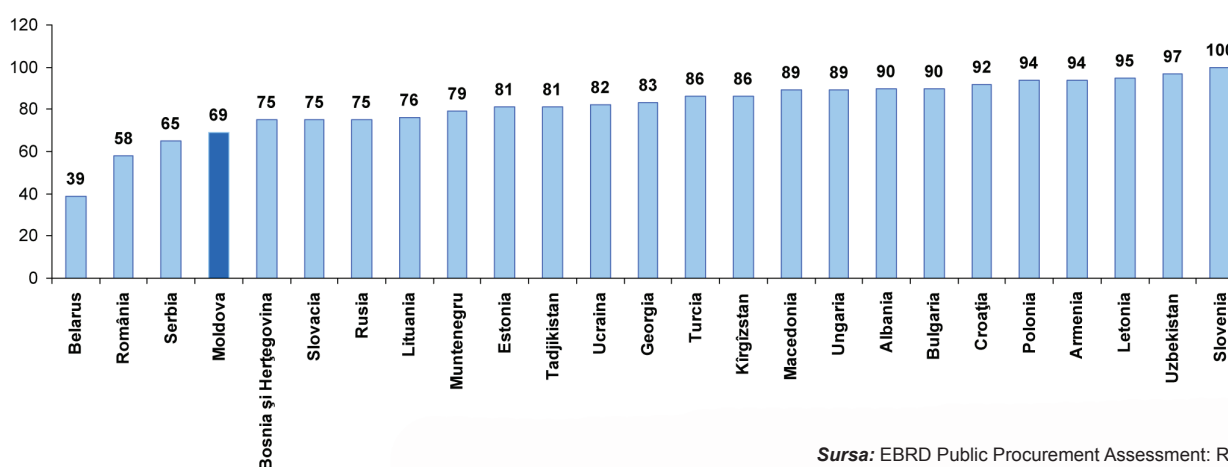
Figura 5. Evaluarea etapei de licitație în țările de operare ale BERD

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

Cât privește etapa de post-achiziții, slăbiciunile principale ale țărilor din Europa de Est, inclusiv Republica Moldova, în comparație cu alte țări este că reglementările lor se concentrează asupra auditului, fără a prevedea instrumente de administrare a contractelor, care ar putea fi aplicate pentru a îmbunătăți practicile locale de AP.

Entitățile contractante, în acest grup de țări, nu au, de obicei, sisteme de monitorizare pentru contractele de AP în vigoare, iar auditul de AP nu este efectuat în mod regulat. În plus, entitățile contractante nu sunt obligate să pregătească rapoarte periodice cu privire la activitățile lor de AP.

Republica Moldova înregistrează un grad mediu de conformitate (69%) cu cele mai bune practici europene (figura 6), cele mai mari deficiențe fiind legate de sarcina gestionării contractelor de către entitățile contractante și de echitate în relațiile cu furnizorii.

Figura 6. Evaluarea etapei de post-licitație în țările de operare ale BERD

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

Implementarea prevederilor *Acordului de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (ALSAC)*⁷ legate de achizițiile publice (Capitolul 8) reprezintă, în același timp, soluție, dar și premisă pentru depășirea deficiențelor și obstacolelor existente în sistemul de AP din Republica Moldova. Obiectivul primar al reglementărilor conținute în acest capitol este deschiderea eficientă, reciprocă și graduală a piețelor de AP ale Republicii Moldova, pe de o parte, și UE, pe de altă parte. Deschiderea eficientă a piețelor de AP are la bază oferte transparente, non-discriminatorii, competitive și deschise. În același timp,

⁷ parte componentă a *Acordului de Asociere UE - Republica Moldova (AA)*.

deschiderea graduală presupune că piețele de AP nu se vor deschide pe deplin la semnarea AA, dar treptat, conform progresului pe care îl va înregistra Republica Moldova în conformarea sistemului ei de AP la standardele europene. În acest sens, Republica Moldova va trebui să depună eforturi susținute pe următoarele trei direcții:

- armonizarea treptată a legislației privind AP din Republica Moldova cu Acquis-ul comunitar în domeniul AP;
- reforma instituțională în domeniul AP;
- crearea unui sistem eficace de AP pe baza principiilor de reglementare a acestora aplicate în UE.

Capitolul 8 al ALSAC reglementează contractele de AP de lucrări, bunuri și servicii, precum și contractelor de achiziții de lucrări, bunuri și servicii din sectorul de servicii publice și concesiunilor de lucrări și servicii, valoarea cărora depășește pentru ambele părți (Republica Moldova și UE) următoarele praguri:

- 130.000 de euro pentru contractele de AP de bunuri și de servicii atribuite de autoritățile guvernamentale centrale, cu excepția contractelor de servicii publice definite la a treia liniuță din articolul 7 alineatul (b) din Directiva 2004/18/CE⁸;
- 200.000 de euro în cazul contractelor de achiziții publice de bunuri și de servicii publice care nu sunt acoperite la punctul precedent;
- 5.000.000 EUR, în cazul contractelor de lucrări publice și concesiuni;
- 5.000.000 EUR, în cazul contractelor de lucrări în sectorul utilităților;
- 400.000 de euro în cazul contractelor de bunuri și servicii în sectorul utilităților.

Valoarea pragurilor va fi revizuită sistematic peste fiecare 2 ani, începând cu anul intrării în vigoare a AA. După punerea în aplicare a ultimei etape a procesului de armonizare legislativă, va fi examinată posibilitatea de a acorda reciproc acces pe piețele de AP chiar sub valoarea acestor praguri.

Republica Moldova și-a luat angajamentul să dezvolte și să mențină un cadru instituțional adecvat și mecanismele necesare pentru buna funcționare a sistemului de AP. Prin urmare, va crește concurența pentru proiecte mari de infrastructură realizate în Republica Moldova, precum și posibilitatea întreprinderilor moldovenești să liciteze în proiectele din UE, fie singure, fie în parteneriat cu alte întreprinderi (multinaționale).

Nu mai târziu de 9 luni de la data intrării în vigoare a AA, Republica Moldova va trebuie să se conformeze unui set de standarde de bază pentru atribuirea tuturor contractelor. Aceste standarde de bază derivă direct din normele și principiile de AP, reglementate de Acquis-ul comunitar în domeniul AP, inclusiv principiile non-discriminatorii, de tratament egal, de transparență și proporționalitate.

Republica Moldova și UE vor asigura publicarea tuturor anunțurilor de intenție referitoare la contractele de AP în mijloace media adecvate într-o manieră suficientă pentru a permite: i) pieței - să fie deschisă pentru concurență și ii) oricărui agent economic interesat - să aibă acces adecvat la informațiile referitoare la achizițiile intenționate înainte de atribuirea contractelor și să-și exprime interesul în obținerea contractelor. Publicarea va trebuie să conțină, cel puțin, detaliile de bază ale contractului ce va fi atribuit, criteriile pentru selectarea calitativă, metoda de atribuire, criteriile de atribuire a contractului și orice alte informații adiționale de care au nevoie agenții economici pentru a adopta decizia privind eventuala exprimare a interesului în obținerea contractului în cauză. Toate contractele vor fi atribuite folosind proceduri transparente și imparțiale care previn practicile de corupție.

Termenele-limită pentru exprimarea interesului și pentru prezentarea ofertelor vor avea o durată suficientă pentru ca agenții economici ai celeilalte părți să realizeze o evaluare pertinentă a concursului/tenderului și să pregătească oferta proprie. Toți participanții trebuie să cunoască în prealabil normele aplicabile, criteriile de selectare și cele de atribuire a contractului. Aceste norme vor fi aplicate în mod egal tuturor participanților.

⁸ - pentru contractele de AP atribuite de o autoritate contractantă care au ca obiect servicii din categoria 8 din anexa II A (Servicii de cercetare și de dezvoltare), servicii de telecomunicații din categoria 5 ale căror poziții din CVP sunt echivalente cu numerele de referință CPC 7524, 7525 și 7526 și servicii menționate la anexa II B.

Părțile (Republica Moldova și UE) vor asigura atribuirea contractelor într-un mod transparent solicitantului care a depus cea mai avantajoasă ofertă din punct de vedere economic sau oferta cu cel mai mic preț. Deciziile finale vor fi comunicate tuturor solicitanților fără întârziere. La cererea unui solicitant a cărui ofertă a fost respinsă, vor fi dezvăluite motivele în detaliu suficient pentru a permite reexaminarea deciziei. Părțile vor asigura faptul că orice persoană care are sau a avut interes în obținerea unui anumit contract și careia i-au fost sau riscă să-i fie aduse pagube de pe urma unei preținse încălcări, este în drept să solicite protecție juridică eficace și imparțială împotriva oricărei decizii adoptate de entitatea contractantă cu referință la atribuirea contractului vizat.

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

Implementarea corespunzătoare a prevederilor ALSAC cu referire la AP 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.



Această publicație a fost elaborată de IDIS „Viitorul” cu sprijinul financiar al Fundației Soros – Moldova. Opiniile exprimate în această publicație reflectă poziția autorilor/autorului și nu reprezintă în mod neapărat punctul de vedere al instituțiilor finanțatoare.