CONTROLUL ÎN ACHIZIȚIILE PUBLICE

Liliana BUZILA,
Doctorand, Universitatea de Stat din Moldova
ORCID: 0009-0008-8319-4758
Iulia CAPRIAN,
ORCID: 0000-0001-7701-5356
Universitatea de Stat din Moldova

CZU:

Abstract. *Control is a mandatory function of the public procurement system. It is applied by carrying out legally regulated procedures to ensure the efficiency of operations, the reliability of financial reporting and compliance with the legislation in force. The level of development of these rules is placed at the international level and of each individual country. The recommendations of international institutions are aimed at making public procurement more efficient at the national level and fighting corruption in this field. In the Republic of Moldova, orientations towards European integration are of great importance. In the Republic of Moldova, a high-performance public procurement system was created with a rigid legal and institutional foundation. In an inclusive way, we can talk about a rigid and multidimensional system in public procurement.*

Cuvinte-cheie: *achiziție publică, procedură de control, proceduri de control.*

Introducere. Achizițiile publice se referă la achiziționarea de către guverne și întreprinderile de stat de bunuri, servicii și lucrări. Întrucât achizițiile publice reprezintă o parte substanțială din banii contribuabililor, se așteaptă ca guvernele să le desfășoare în mod eficient și cu standarde înalte de conduită pentru a asigura o calitate înaltă a furnizării de servicii și pentru a proteja interesul public. [7]

Achizițiile publice sunt o parte importantă a sistemului de distribuire a finanțelor publice, care urmează să dispună de elementul de control pentru atingerea scopurilor achiziţiilor publice sunt atinse sub aspectul de eficiență a operațiunilor, fiabilitatea raportării financiare și conformitatea cu legislația în vigoare. [6]

Scopul lucrării constă în prezentarea esenței controlului în cadrul sistemului de achiziții publice.

Metodologia cercetării. În scopul perfectării lucrării au fost studiate materialele aferente tematicii din Republica Moldova și de peste hotare, după care a fost aplicată deducția și sinteza.

Rezultatele cercetării. Orice entitate publică trebuie să se asigure că există proceduri adecvate de control pentru achizițiile publice în vederea respectării securității ofertelor, separării sarcinilor, precum și autorizării și aprobarea documentelor de achiziție. [6]

Activitățile legate de achizițiile publice sunt în vizorul recomandărilor internaționale și actele legislative ale țării.

Drept exemplu de recomandări internaționale pot servi recomandările Consiliului Achizițiilor Publice al Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică legate de aplicarea mecanismelor de supraveghere și control pentru a sprijini responsabilitatea pe tot parcursul ciclului de achiziție publică, inclusiv procedurile adecvate de reclamații și sancțiuni. [5]

În acest scop, aderenților li se recomandă:

- Stabilirea unui cadru eficient de supraveghere a ciclului de achiziții publice capabil să asigure claritatea lanțurilor de responsabilitate, utilizarea mecanismelor de supraveghere, definirea nivelurilor de delegare a autorităților pentru aprobarea cheltuielilor și aprobarea etapelor cheie ale achizițiilor.
- Aplicarea unui sistem eficient de sancțiuni pentru participanții la achiziții publice și din sectorul privat, proporțional cu gradul de abatere.
- Examinarea corectă a plângerilor într-un mod echitabil, oportun și transparent, întreprinderea măsurilor eficiente pentru contestarea deciziilor de achiziție pentru a corecta defectele, a preveni abaterile și a construi încrederea ofertanților în integritatea și corectitudinea publicului, precum și în sistemul de achiziții.
- Procedurile de control intern, precum și auditul extern, trebuie să fie coordonate, dotate cu resurse suficiente și integrate pentru a asigura: monitorizarea performanțelor achizițiilor publice; raportarea și respectarea legilor și reglementărilor; aplicarea consecventă a actelor legale și politicilor privind achizițiile; reducerea suprapunerilor și o supraveghere adecvată; și evaluarea ex-post independentă.

Oficiul Națiunilor Unite pentru Droguri și Crimă atenționează asupra riscurilor de corupție în cadrul sistemului de achiziții publice. Se subliniază că 57% din toate cazurile de luare de mită străină se datorează corupției în domeniul achizițiilor publice. De aici, se impune integrarea procedurilor de control în cadrul sistemul de achiziții publice, ca parte integrantă a sistemului management al finanțelor publice. [1]

În contextul procesului de integrare europeană a Republicii Moldova este de menționat că achizițiile publice de bunuri, servicii și infrastructură în toate

statele membre ale Uniunii Europene sunt reglementate de normele privind achizițiile publice și procedurilor aferente de control.
Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE [2] a recomandat obținerea unei imagini bune de ansamblu asupra potențialelor probleme structurale și a modelelor generale existente în politicile naționale privind achizițiile publice, pentru și soluționarea eventualele probleme într-o manieră mai focalizată. La fel, se recomandă o monitorizare adecvată, ale cărei rezultate ar trebui să fie publicate periodic, în scopul de a permite o dezbatere documentată privind posibilele îmbunătățiri ale normelor și practicilor privind achizițiile. Obținerea unei perspective atât de bune ar putea permite și examinarea unor detalii privind aplicarea normelor de achiziții publice în contextul punerii în aplicare a proiectelor cofinanțate de Uniune. Statele membre au libertatea de a decide în ce mod și de către cine ar trebui să fie realizată în practică această monitorizare, precum și de a decide dacă monitorizarea ar trebui să se bazeze pe un control ex post pe bază de eșantioane sau pe un control sistematic ex ante al procedurilor de achiziție publică.
Legea privind achizițiile publice [4] desemnează Agenția Achiziții Publice (AAP) drept principalul organ de control în domeniul examinat. AAP monitorizează și evaluează modul în care autoritățile contractante respectă procedurile de achiziție publică şi de atribuire a contractelor de achiziții publice și efectuează controlul ex-post.
AAP examinează dările de seamă recepționate cu privire la rezultatul procedurii de achiziție, identifică erorile/abaterile de la legislația din domeniul achizițiilor publice, precum și procesează datele din acestea, plasând informațiile cu privire la contractele de achiziție publică încheiate pe pagina web a AAP. [8]
De asemenea, Agenția efectuează monitorizări tematice. Cât privește atribuția de control ex-post, Agenția verifică procedurile de achiziție publică selectate ca urmare a procesului de monitorizare. Procedura de selecție a procedurilor de achiziție publică supuse controlului ex-post este stabilită prin reglementări interne.
Dinamica numărului de rapoarte monitorizate în perioada anilor 2019-2022 prezintă un trend descendent, respectiv, de la 1634 până la 153. În ceea ce priveşte rezultatul măsurilor întreprinse de către autoritățile contractante urmare a rapoartelor de monitorizare, numărul cazurilor de remediere, respectiv, s-a redus de la 575 până la 81, iar numărul cazurilor neremediate s-a diminuat de la 869 până la 23. [9]
Pentru perioada anului 2022 au fost întocmite 153 de rapoarte de monitorizare, din care 32 (21%) se referă la servicii, 63 (41%) – bunuri și 58 (38%) – lucrări.
Cele mai frecvente abateri de la legislația din domeniul achizițiilor publice în anul 2022 au fost:

- Nerespectarea cerințelor privind desfășurarea procedurii de achiziții publice prin procedura de negociere fără publicarea prealabilă a anunțului de participare.
- Nerespectarea prevederilor legale privind cerințele de calificare.
- Nepublicarea planurilor de achiziții pe pagina web a autorității contractante, inclusiv a modificărilor operate în acesta.
- Nerespectarea prevederilor legale privind criteriul de atribuire aplicat.
- Neîntocmirea și nepublicarea anunțurilor de intenție în Buletinul achizițiilor publice.
- Nerespectarea termenilor de depunere a ofertelor de la data publicării anunțului.

Inspecția financiară este o instituţie subordonată Ministerului Finanţelor, care desfăşoară verificarea financiară a operaţiunilor şi a tranzacţiilor privind respectarea cadrului normativ în domeniul bugetar şi economico-financiar.
Achiziţiile publice sunt și în vizorul Curții de Conturi, care periodic înaintează recomandări aferente de perfecționare. Astfel, în perioada anilor 2020-2021, Curtea de Conturi a făcut audituri privind achizițiile publice din nouă ministere și entități din subordine. În urma acestora, Curtea a emis 260 de recomandări. [11]
O formă specifică de control în domeniul examinat este desfășurată de către Centrul Național Anticorupție (CNA), care și-a stabilit drept una din direcțiile prioritare de activitate combaterea corupției în domeniul achizițiilor publice.
Pentru anul 2022, CNA a raportat despre aplicarea defectuoasă a unor proceduri ale achizițiilor publice. În special s-a menționat neexecutarea instrumentului investigatorului ca parte componentă a SIA „Registrul de stat al achizițiilor publice" (MTender) menit să detecteze comportamentelor cu semne de acțiuni anticoncurențiale și de trucare a ofertelor. [10]
De asemenea, analiza sistemului achizițiilor publice desfășurată de CNA a scos în evidență predispunerea autorităților contractante spre promovarea achizițiilor publice de valoare mică, pentru a evita domeniul de aplicare a Legii privind achizițiile publice. În acest sens, cifrele sunt îngrijorătoare, ori contractele încheiate în baza achizițiilor de mică valoare au depășit suma de 5 miliarde de lei, iar pentru comparație, valoarea contractelor încheiate urmare a demarării procedurilor de achiziție publică a constituit aproape 8,5 miliarde de lei. Totodată, datele analizate au indicat asupra divizării intenționate a achizițiilor publice în achiziții de mică valoare pentru a omite transparența procesului și favorizarea persoanelor cointeresate.
La fel, achizițiile publice sunt unul din obiectele de activitate a controlului intern în sectorul public, care trebuie să fie organizat în cadrul autorităţilor administraţiei publice centrale şi locale, instituţiilor publice, precum şi

autorităţilor/instituţiilor autonome care gestionează mijloace ale bugetului public naţional.

În afară de cele menționate, în Republica Moldova se poate vorbi despre existența unui control extern din partea societății civile, precum și a unor organizații internaționale, cum ar fi, Transparency International. Această organizație a monitorizat îndeplinirea 60% din recomandările Curții de Conturi asupra achizițiilor publice din anii 2020-2021.

La fel, problemele achizițiilor publice din Republica Moldova sunt în vizorul Centrului Analitic Independent „Expert-Grup". De exemplu, în anul 2018 acesta a publicat un raport asupra corupției în achizițiile publice. [3]

Concluzii. Controlul în cadrul achizițiilor publice constituie un element important al sistemului de finanțe publice, care trebuie să corespundă anumitor cerințe de legalitate, eficiență și transparență. Sistemul internaţional și autohton de reglementare este menit să asigure funcționalitatea prestabilită pentru achizițiile publice, precum și prevenirea corupției în domeniul dat. Sub aspect juridic și instituțional, în Republica Moldova sunt asigurate condițiile necesare pentru funcționarea sistemului de control în cadrul sistemului de achiziții publice.

Referințe bibliografice:

1. Corruption in public procurement, https://www.unodc.org/e4j/zh/anti-corruption/module-4/key-issues/corruption-in-public-procurement.html, vizualizat la 05.05.2023
2. Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, https://anap.gov.ro/web/wp-content/uploads/2016/02/legislatie-2561.pdf, vizualizat la 06.05.2023
3. „La Punct" Combaterea corupției în achizițiile publice: Ce factori sunt cruciali?, https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1712-la-punct-combaterea-coruptiei-in-achizitiile-publice-ce-factori-sunt-cruciali&category=180
4. Legea Republicii Moldova Nr. 131 din 03.07.2015 privind achiziţiile publice (Publicată la 31.07.2015 în Monitorul Oficial Nr. 197-205 art. 402)
5. OECD Recommendation of the Council on Public Procurement, https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf, vizualizat la 05.05.2023
6. Procurement Controls, https://www.gov.nl.ca/ppa/division/policy/4-2/, vizualizat la 08.05.2023
7. Public procurement, https://www.oecd.org/gov/public-procurement/, vizualizat la 04.05.2023

8. Raport privind activitatea de monitorizare și control ex-post pentru perioada semestrului I al anului 2018, https://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_aap_2018.pdf, vizualizat la 05.05.2023
9. Raport privind exercitarea atribuțiilor de monitorizare de către Agenția Achiziții Publice în perioada anului 2022, https://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_privind_monitorizarea_2022.pdf
10. Raportul de activitate pentru anul 2022 al Centrului Național Anticorupție, https://www.cna.md/public/files/RAPORT_CNA_2022.pdf, vizualizat la 06.05.2023
11. Recomandările Curţii de Conturi privind achiziţiile publice ale ministerelor din R. Moldova nu sunt implementate, https://tvrmoldova.md/article/64b394baa6443b7c/recomandarile-curtii-de-conturi-privind-achizitiile-publice-ale-ministerelor-din-r-moldova-nu-sunt-implementate.html, vizualizat la 06.05.2023