CZU: 351.712:005.915:336.1

FUNDAMENTAREA TEORETICĂ A CONCEPTULUI DE ACHIZIȚIE PUBLICĂ DURABILĂ ÎN CONTEXTUL PERFECȚINĂRII MANAGEMENTULUI FINANȚELOR PUBLICE

THEORETICAL FOUNDATION OF THE CONCEPT OF SUSTAINABLE PUBLIC PROCUREMENT IN THE CONTEXT OF IMPROVING PUBLIC FINANCE MANAGEMENT

PAPANA Maria
Universitatea de Stat din Moldova
ORCID: 0009-0002-0613-7916
E-mail: papana.maria@usm.md

Abstract: *In recent decades, the concern for the problems of environment and sustainability has grown significantly, and sustainable public procurement has become a global priority. Inefficient use of resources and lack of waste control globally have a negative impact on the environmental footprint. The ecological debt to the planet is increasing, which means that humanity has exhausted environmental resources before they can be replenished. Thus, the analysis and development of sustainable public procurement are essential to build a sustainable future.*

Keywords: *public procurement, sustainable public procurement, sustainability, sustainable development, innovation, management;*

Introducere

Actualitatea și importanța temei de cercetare. Durabilitatea în achiziții publice a devenit o problemă majoră de actualitate care preocupă mai multe țări, inclusiv și Republica Moldova. Prin urmare este necesar să se studieze modul în care achizițiile publice durabile vor fi dezvoltate și realizate în mod eficient.

Republica Moldova înregistrează progrese semnificative în ceea ce privește managementul achizițiilor publice, dar problemele de durabilitate nu sunt încorporate în actele normative actuale, astfel posibilități uriașe rămân încă neexplotate în cadrul actuaului sistem. Ofertele sunt atribuite numai pe baza ofertei celei mai mici, fără considerații sociale, cum ar fi utilizarea muncii copiilor, sănătatea și condițiile de muncă; și probleme de durabilitate a mediului, cum ar fi poluarea, care va afecta generația viitoare.

Relevanța cercetării se datorează necesității de a asigura dezvoltarea unui sistem de achiziții publice durabil, să stimuleze inovațiile, să răspundă așteptărilor cetățenilor, să rezolve problemele de mediu, ținând cont de cele mai bune practici mondiale. Aceste criterii includ prelungirea duratei de viață și garanția produsului; consum mai mic de energie; mai puține substanțe periculoase etc.

Scopul cercetării este de a contribui la soluționarea problemei studiate, prin aprofundarea conceptelor teoretice și elaborarea recomandărilor practice privind dezvoltarea și implementarea achizițiilor publice durabile și perfecționarea managementului finanțelor publice, care va asigura realizarea obiectivelor pe termen lung ale Republicii Moldova, în special a obiectivelor de dezvoltare durabilă.

Material și metodă

În procesul de elaborare a cercetării au fost utilizate diverse tehnici și procedee precum: analiza, sinteza, inducția, deducția, observația, generalizarea, abordarea metodologică complexă şi sistemică a conceptelor economice contemporane, reprezentarea tabelară și grafică, la fel analiza economică şi financiară, analiza comparativă.

Rezultate și discuții

Conform Comisiei Europene, achizițiile publice durabile, reprezintă un proces prin care autoritățile publice caută să achiziționeze bunuri, servicii și lucrări cu un mediu redus.impact și alte beneficii pe parcursul ciclului lor de viață în comparație cu bunurile, serviciile și lucrările cu aceeași funcție primară care altfel ar fi achiziționate. Altfel spus achizițiile publice durabile sunt axate pe satisfacerea nevoilor consumatorilor, oferind un raport calitate/preț pe termen lung, maximizând beneficiile sociale și economice și minimizând daunele aduse mediului și sănătății umane. Este un nou format de relații între producători, furnizori și clienți, când ponderea factorilor sociali și de mediu devin echivalente ca importanță cu criterii precum „preț" și „calitate"; iar clienții își realizează nevoile în ceea ce privește protecția mediului obținând beneficii nu numai pentru organizație, ci și pentru societate în ansamblu. Înțelegerea și minimizarea impacturilor negative sociale, economice și de mediu în procesul de achiziții publice sunt obiective specifice ale Achizițiilor Publice Durabile [6].

În Republica Moldova sistemul achizițiilor publice este bazat în mare măsură pe practicile europene. Statutul de țară candidată UE a fost acordat Republicii Moldova cu condiția realizării de acțiuni specifice, al căror progres este monitorizat de Comisia Europeană și raportat Consiliului European. Acțiunile specifice stabilesc, printre altele, aspecte relevante pentru achizițiile publice precum:

(a) finalizarea reformei în domeniul gestionării finanțelor publice, inclusiv prin îmbunătățirea achizițiilor publice la toate nivelurile guvernamentale, prin continuarea angajamentelor cu privire la dezvoltarea mijloacelor existente pentru e-achiziții și

(b) concretizarea angajamentelor cu privire la combaterea corupției [4].

Diferența cheie între achizițiile publice tradiționale și achizițiile publice durabile este necesitatea de a lua în considerare factorii de mediu și sociali ai producției și consumului de bunuri și servicii în toate etapele ciclului lor de viață. Achizițiile publice durabile permit estimarea atât a costurilor operaționale, cât și a costurilor asociate cu eliminarea produselor uzate, pentru a efectua evaluarea impactului asupra sănătății umane și asupra mediului, pentru a prognoza riscurile sau consecințele etc. Dezvoltarea achizițiilor publice durabile înseamnă analizarea riscurilor sociale și de mediu într-un mod mai cuprinzător pentru a evitarea costurilor suplimentare și pentru atenuarea eficientă a riscurilor.

Tabelul 1.1. „ Abordări comparative prinvind achizițiile publice"

Achiziții publice tradiționale	**Achiziții publice durabile**
Criterii	
1. Preț	1. Preț
2. Calitate	2. Calitate
3. Alte criterii de calificare	3. Protecția mediului
	4. Siguranța sănătății umane
	5. Alte criterii de calificare

Rezultate și eficacitate	
1. Satisfacerea nevoilor de bunuri, lucrări și servicii.	1. Satisfacerea nevoilor de bunuri, lucrări și servicii. 2. Protejarea și refacerea mediului. 3. Creșterea siguranței sănătății umane. 4. Dezvoltarea unei economii durabile. 5. Dezvoltarea pieței pentru bunuri, lucrări și servicii ecologice. 6. Stimularea eco-inovațiilor.

Sursa: Elaborat de autor în baza literaturii

Achizițiile publice durabile nu sunt doar un mijloc eficient de reducere a impactului negativ asupra mediului, dar pot ajuta, de asemenea, autoritățile publice să reducă costurile în procesul de achiziție. Întrucât achizițiile publice, în sensul tradițional, favorizează oferta cea mai ieftină la punctul de cumpărare, achizițiile publice durabile urmăresc „valoarea prețului banilor" din perspectiva ciclului de viață, luând în considerare factori precum consumul de energie și materiale; reparații, întreținere și piese de schimb; speranța de viață a produsului; și costurile de eliminare la sfârșitul vieții. Pentru unele produse care consumă cantități mari de resurse în timpul utilizării (de exemplu, produse consumatoare de energie), prețul de achiziție în avans reprezintă doar o mică parte din costurile totale de viață, așa cum este ilustrat în *Figura 1.4. „Compararea costurilor a două produse"[5]*.

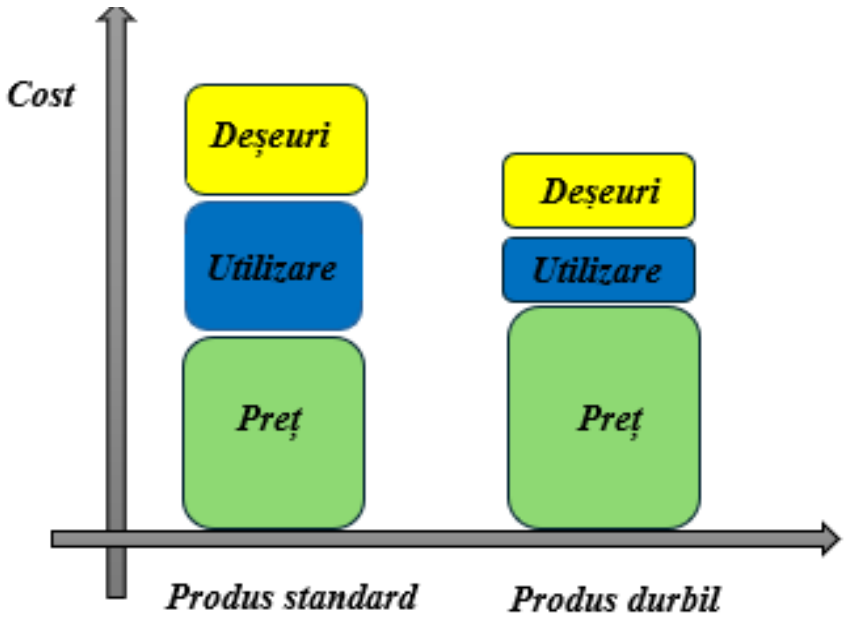


Fig.1.1. *„Compararea costurilor a două produse."*

Sursa: Elaborat de autor în baza literaturii

Luând în considerare angajamentele Republicii Moldova în cadrul Acordului de Asociere UE-RM, inclusiv în domeniul achizițiilor publice, este important să se analizeze experiența internațională, care urmărește o politică activă de introducere a achizițiilor publice durabile și crearea unui cadru juridic flexibil.

Inițiativa și principala asistență metodologică în implementarea achizițiilor publice durabile aparțin unor programe internaționale de achiziții publice, al căror scop principal este dezvoltarea strategiilor, mecanismelor și metodelor de introducere a achizițiilor durabile, ajutând țările să creeze un fundament juridic în procesul de implementare a acestora.

Cheltuielile pentru produse, servicii și lucrări pentru a satisface nevoile guvernamentale și publice, desigur, pot diferi în diferite țări, cu toate acestea achizițiile publice pot reprezenta o cotă mare de piață:

- în Uniunea Europeană, cheltuielile guvernamentale reprezintă aproximativ 14% din PIB-ul UE, ceea ce corespunde la aproximativ 1,8 trilioane EUR anual.
- în SUA – 19–20% din PIB;
- în Republica Moldova – 4,11% din PIB. De exemplu, în 2023, guvernul Republicii Moldova și autoritățile publice au cheltuit 12,4 miliarde de lei, și anume:

pe bunuri – 5,6 miliarde lei, pe lucrări – 4,5 miliarde lei, iar pe servicii – 2,3 miliarde lei.

Astfel fiecare achiziție este o oportunitate de a conduce piața către inovație și durabilitate.

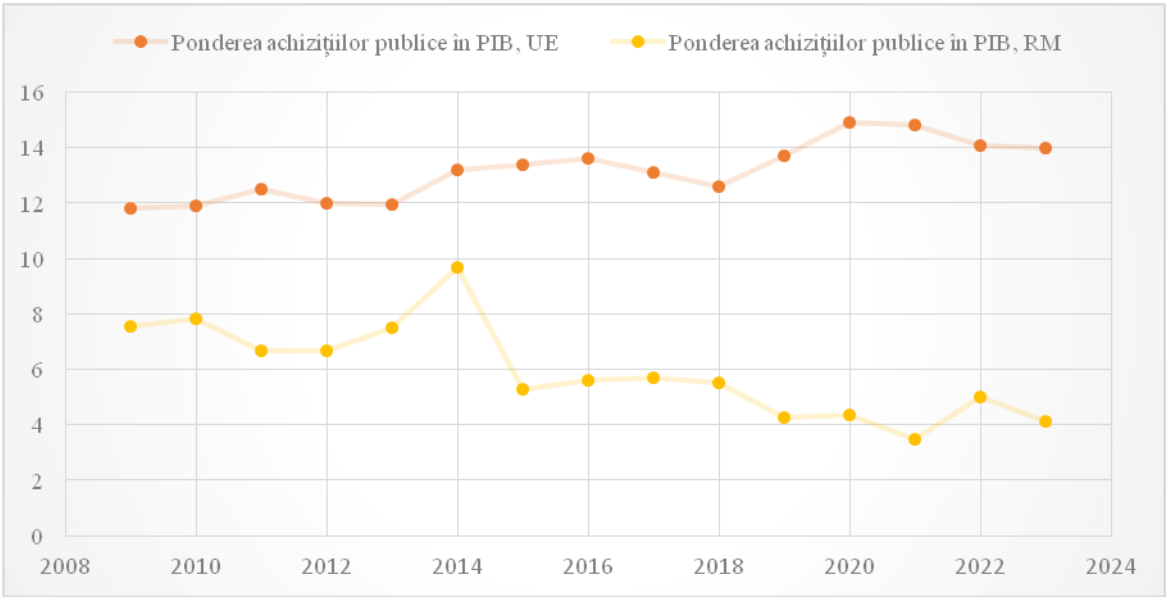


Fig.1.2 *„Ponderea achizițiilor publice în PIB EU-RM 2009-2023”*

Sursa: Elabotat de autor în baza datelor Raportului de activitate AAP 2009-2023 și în baza datelor Opentender Instituții UE [1; 3]

Conform datelor din Fig.1.2 rezultă că aproximativ două mii de miliarde de euro, adică 14 % din produsul intern brut al UE, se cheltuiesc anual pentru achiziții publice. Ponderea achizițiilor publice în PIB a crescut ușor în UE, în ultimul deceniu, de la 11,8% din PIB în 2009 până la 14% din PIB în 2023. Majorarea ponderii achizițiilor publice în PIB în anul 2020 este determinate de pandemia COVID-19. Această creștere se datorează atât guvernelor care au achiziționat bunuri și servicii pentru a-și sprijini răspunsurile la COVID-19, cât și din motivul scăderii PIB-ului ca urmare a crizei.

Analiza prezentată arată că ponderea achizițiilor publice în Republica Moldova are o traiectorie variabilă. Ponderea achizițiilor publice în PIB este foarte mica în raport cu țările UE. Acestă situație este determinată de creșterea treptată a Produsului Intern Brut al Republicii Moldova pe fonul diminuării volumului achizițiilor publice, Tabelul 1.2.

Tabelul 1.2 „Dinamica Volumului de achiziţiilor publice în raport cu PIB în periada 2009-2023”

Anul	Republica Moldova		
	Volumul achiziţiilor,mln MDL	Produsul Intern Brut, mln MDL	Cota parte a AP din PIB %
2009	4 559	60 430	7,54
2010	5 642	71 885	7,85
2011	5 477	82 349	6,65
2012	5 878	87 847	6,69
2013	7 475	99 879	7,49
2014	10 839	112 050	9,67
2015	6 461	121 851	5,30
2016	7 526	134 476	5,60
2017	8 605	150 369	5,72
2018	10 508	190 016	5,53
2019	8 939	210 099	4,25
2020	9 040	206 352	4,38
2021	8 445	242 078	3,49
2022	13 682	272 556	5,02
2023	12 357	300 421	4,11

Sursa: Elaborat de autor în baza datelor Raportului de activitate AAP 2009-2023

Conform pct. 14 din H.G. nr. 625 din 30.08.2023 cu privie la aprobarea Programului national de dezvoltare a sistemului de achiziţii publice pentru anii 2023-2026, informaţiile referitoare la ponderea achiziţiilor publice în PIB, reflectă tranzacţiile realizate în conformitate cu prevederile Legii nr. 131/2015 privind achiziţiile publice. Curtea de Conturi semnalează că, la nivelul anului 2020, valoarea estimată a achiziţiilor de valoare mică (9,01 miliarde lei) a fost egală cu valoarea totală a achiziţiilor publice (9,04 miliarde lei), înregistrând, totodată, o tendinţă de creştere. Aceste informaţii aduc ponderea achiziţiilor publice (8,74%) în PIB-ul Republicii Moldova la un nivel similar cu cel specificat de OMC şi mult mai aproape de nivelul ponderii acestora la nivelul Uniunii Europene. Această cifră reflectă impactul pe care îl au achiziţiile publice în promovarea dezvoltării economice durabile, respectiv în obţinerea de beneficii socioeconomic [2].

Concluzii

Dezvoltarea achiziţiilor publice durabile pot contribui la abordarea provocărilor globale, cum ar fi schimbările climatice şi deficitul de resurse sau îmbătrânirea populaţiei. Această implementare sprijină politicile sociale şi accelerează trecerea la lanţuri de aprovizionare şi la modele de afaceri mai sustenabile. Utilizarea achiziţiilor publice durabile va contribui la cheltuirea mai eficientă a banilor şi combateria corupţiei.

Necesitatea şi posibilitatea introducerii achiziţiilor publice durabile este evidenţiată de prezenţa programelor naţionale şi internaţionale de implementare a achiziţiilor publice durabile, precum şi de experienţa ţărilor care le implementează deja cu succes. Achiziţiile durabile sunt aplicate atât în ţările dezvoltate, cât şi în cele în curs de dezvoltare, în timp ce gradul de

implementare și experiența achizițiilor publice durabile variază în diferite țări și este determinat de caracteristicile naționale și de politicile guvernamentale.

În urma analizei sistemului de achiziții publice la nivel internațional concluzionăm că în ciuda diferențelor considerabile în legislație și practici, multe problemele și provocările majore sunt de fapt comune. Cu toate acestea, în ciuda acestor diferențe esențiale, aproape toate aceste țări se confruntă cu aceleași probleme de corupție și conflict de interese, lipsa transparenței, proceduri ineficiente, neautomatizate, urmărire slabă în executarea contractelor, lipsa accesului public gratuit și accesibil cu privire la toate informațiile privind achizițiile publice. Acest fapt sugerează că o cooperare mai activă între țări poate ajuta la rezolvarea și abordarea mai ușoară a provocărilor, promovând cele mai bune practici.

Bibliografie:

1. Agenția Achiziții Publice, Raport privind activitatea 2009-20023, Disponibil: https://tender.gov.md/ro/documente/rapoarte-de-activitate
2. H.G. nr. 625 din 30.08.2023 cu privie la aprobarea Programului național de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2023-2026. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=139302&lang=ro. Accesat [10.08.2024].
3. Opentender Portals. Disponibil: https://opentender.eu/eu/dashboards/market-analysis. Accesat [10.08.2024].
4. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene; Tratatul privind Uniunea Europeană; Tratatul privind funcționarea Comunității Europene al Uniunii Europene. Disponibil: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC_2&format=PDF. Accesat [10.08.2024].
5. Oko-Institut and ICLEI (2007). Costs and Benefits of Green Public Procurement in Europe. Disponibil: www.ec.europa.eu/environment/gpp/pdf. Accesat [10.08.2024].
6. Yuliya NIKITCHENKO Svetlana BERZINA Gala BUZAN, Handbook on Sustainable Public Procurement: Integration Sustainability Criteria into Public Procurement Procedures, 2016, p.6-11 project is funded by the European Union. Disponibil:https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/handbook_spp.pdf. Accesat [10.08.2024].