TACKLING THE DEVELOPMENT DIMENSIONS OF DURABLE AND SUSTAINABLE PROCUREMENT: SIMILARITIES AND DIFFERENCES

ABORDAREA DIMENSIUNILOR DEZVOLTĂRII ACHIZIȚIILOR DURABILE ȘI SUSTENABILE: ASEMĂNĂRI ȘI DEOSEBIRI

Elena RUSU[1]

Abstract

The topicality of the research topic is presented by the arguments regarding the support for the implementation of sustainable public procurement, highlighting the main similarities and differences between them. The purpose of the research denotes the approach of the dimensions of the development of sustainable acquisitions. To carry out the study the author applied traditional research methods: monographic method, document analysis, comparison, trend analysis, etc. The results and conclusions of the research resulting from the analysis of documents, reports and case studies confirm the hypothesis that public procurement is an important priority in achieving sustainable development strategies and policies.

Keywords: *public procurement, sustainable public procurement, sustainable public procurement, sustainable development, sustainable development goals (SDGs).*

JEL: Q01.

Ameliorarea și îmbunătățirea practicilor de achiziții publice este una dintre prioritățile de bază ale managementului autorităților publice. Motivele îmbunătățirii rezultă din reorientarea politicilor publice de reducere a cheltuielilor bugetare și diminuare a gradului de fraudare a acestora, asigurând, astfel, pe această cale achiziționarea de bunuri, lucrări și servicii de calitate, în condiții de resursele financiare disponibile limitate. În plus, modificările în tipologia achizițiilor publice au dus la o schimbare semnificativă, anume apariția unor noi abordări pentru achizițiile sustenabile și durabile, contribuția cărora duc spre soluționarea unor probleme de dezvoltare socială, economică și de mediu pentru întreprinderile autohtone, cât și cele internaționale.Achiziţiile publice durabile şi sustenabile reprezintă o soluţie de reducere a cheltuielilor publice şi de protecţie a mediului aplicată în multe ţări europene.

În baza datelor furnizate de Agenţia de Achiziţii Publice şi a legislaţiei Republicii Moldova privind achiziţiile publice, a datelor Băncii Mondiale, a informaţiei de la BERD şi a altor surse autorul prezintă argumente susţinute de materiale analitice privind necesitatea abordării și dezvoltării achizițiilor publice. De asemenea, autorul scoate în evidență gradul de abordare a achizițiilor publice durabile și sustenabile conform Programului de mediu Dezvoltare durabilă bazată pe achiziții publice bazată pe definiția Comisiei Mondiale de Mediu și dezvoltare (WCED), lucrare de discuție pregătită de Rita Roos în numele Națiunilor Unite, Centrul de Dezvoltare a Capacității de Achiziții și Națiunile Unite.

Prin urmare distingem că sistemul de achiziții publice trebuie să se petreacă în condițiide sustenabilitate a mediului și dezvoltării social-economice. În contextul data apărut conceptul de achiziții publicesustenabile (SPP - Sustainable Public Procurement), acestea

[1] doctorand, Școala doctorală de Științe Economice, Universitatea de Stat din Moldova, gogolnicencoe@mail.ru

reprezentând ca: "Un proces prin care entitățile publiceprocură bunuri, servicii, lucrări și utilități în condiții de raport optim: preț - calitate, astfel încât acestea să generezebeneficii entității, dar cu impact negativ minim asupra mediului". Achizițiile publice sustenabile mai sunt definite și ca"Achizițiile viitorului", așa cu au fost definite încă în anul 2006.[6]

Spre deosebire de achizițiile sustenabile, achizițiile durabile sunt destinate dezvoltării durabile și reprezintă o prioritate pentru RepublicaMoldova aceasta fiindredată în Strategia „**Moldova 2020**" [3]. Aici statul nostru seobligă săîntreprindătoateeforturile necesare pentru asigurarea tranziției către o dezvoltare economicăverde,care asigură și promovează principiile dezvoltării durabile și contribuie la reducerea sărăciei, inclusiv prinasigurarea unei guvernări mai bune în domeniul dezvoltăriidurabilității, prin integrarea aspectelor protecției mediului în toate domeniile dedezvoltaresocial-economicăaățării.

În contextul dat, apariția ipotezei referitoare la clarificarea existenței diferenței conceptuale a achizițiilor sustenabile și a celor verzi, impune necesitatea cercetării și implimentării achizițiilor sustenabile, având ca obiectiv primordial sustenabilitate a mediului și dezvoltării social-economice în economisirea banilor publici.[8]

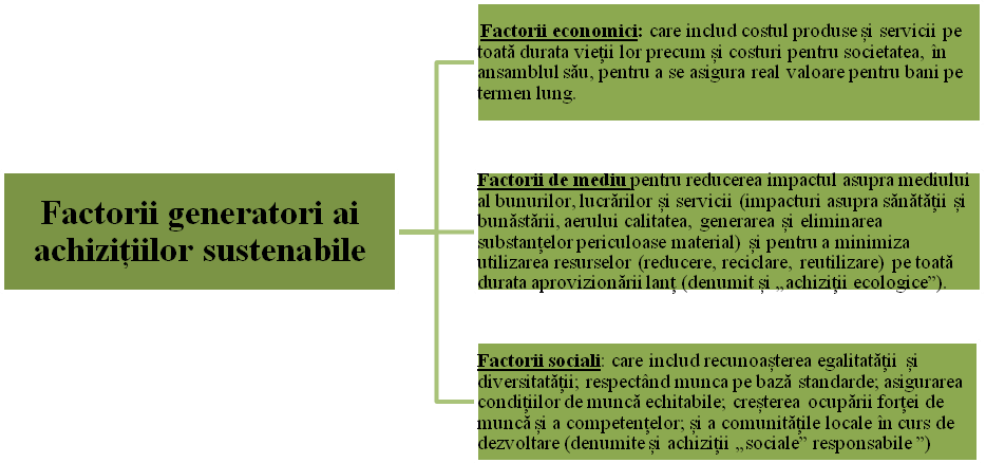
Într-o altă concepțiune a achizițiilor publice sunt achizițiile publice durabile. Comisia Europeană și multe alte guverne precum și organizațiile internaționale sunt din ce în ce mai mult orientate spre implementarea strategiilor de utilizare a achizițiilor publice în atingerea obiectivelor de mediu sau a justiției sociale,instituționalizarea eficientă a achizițiilor publice durabile.Achizițiile durabile se bazează pe principii și bune practici de achiziții „tradiționale" și se consideră ca factori suplimentari pentru a maximiza beneficiile sociale, de mediu și economice pentru organizația de achiziții, lanțul de aprovizionare și societatea în ansamblu.[6]

Definiția cea mai citată este: „Achizițiile durabile sunt un proces prin care organizațiile își satisfac nevoile de bunuri, servicii, lucrări și utilități într-un mod care obține valoare pentru bani pe întreaga viață în ceea ce privește generarea de beneficii nu numai pentru organizare, dar și pentru societate și economie în timp ce se reduce la minimum daunele aduse mediului. [1]

Pentru a implementa achizițiile publice durabile, este crucială cunoașterea procesului de achiziție publică prin prisma normelor legale și a bunelor practici internaționale. O politică a achizițiilor publice durabile poate să eșueze în condițiile în care nu este pusă în aplicare cu atenție sau nu sunt luate în considerare prevederile legale ce țin de utilizarea procedurilor de achiziție publică, criteriile ce pot fi aplicate sau modalitatea de evaluare și verificare a criteriilor de mediu.Procesul de achiziție este același, indiferent dacă o autoritate contractantă achiziționeazăun produs, un serviciu sau lucrare „ecologică" sau nu.La inițierea unei achiziţiipublice durabile următoarele aspecte sunt relevante[4]:o *Principiile ce guvernează în domeniul*achizițiilor publice;o *Legislația care reglementează procesul de atribuire*.Principiile enunțate mai jos sunt esențiale șicare urmează a fi luate în considerare în cazuliniției și desfășurării unei proceduri de achiziționare a produselor, serviciilor, lucrărilordurabile:o **transparența –** informarea participanților laprocedura de achiziție despre toateinformațiile referitoare la aplicarea procedurii de atribuire, inclusiv cu referire laimplementarea criteriilor durabile;o **proporționalitatea** – asigurareacorelației între necesitatea autorității contractante,obiectul contractului de achiziției și cerințele ce urmează a fi îndeplinite pe parcursulaplicării procedurii și executării contractului;o **recunoașterea reciprocă** -

recunoașterea certificatelor/documentelor emise deautoritățile competente din alte state;o **valoare pentru bani** - orice autoritate contractantă este obligată să asigure eficiențaachiziției publice, cu alte cuvinte, trebuie să asigure cea mai bună valoare pentru bani.Acestea au obligația de a obține cele mai bune valori pentru banii contribuabililor pentrutot ceea ce achiziționează, însă identificarea ofertei celei mai avantajoase **nu înseamnăneapărat cea mai ieftină ofertă**. Aceasta înseamnă găsirea unei soluții, care îndeplinescerințele autorității, inclusiv cele de mediu, în modul cel mai rentabil. Cea mai bunăvaloare nu înglobează doar măsuri legate de costul bunurilor și/sau servicii, dar, deasemenea, presupune luarea în considerare și a factorilor, cum ar fi calitatea, eficiența,eficacitatea etc., iar protecția mediului poate fi unul dintre acești factori.[5].

Figura 1. Factorii generatori ai achizițiilor sustenabile



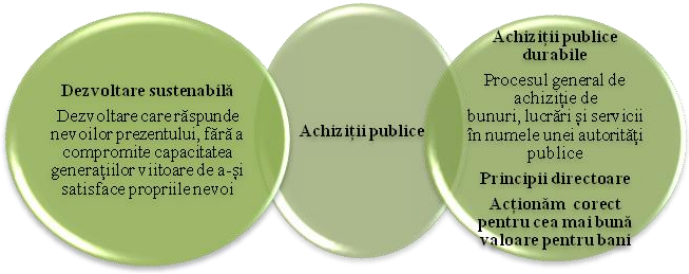
Sursă: Elaborată de autor în baza lucrării de discuție pregătită de Rita Roos în numele Națiunilor Unite, Centrul de Dezvoltare a Capacității de Achiziții și Națiunile Unite[sursa 10]

La Summit-ul mondial din Johannesburg în 2002 a fost adoptată Rezoluția 2 privind dezvoltarea durabilă, careavea ca scop de „promova dezvoltarea și difuzarea de bunuri și servicii durabile, prin intermediul achizițiilor publice".Motivele invocate sunt multiple și diverse. Statul fiind unul din consumatorii mari dee diferite bunuri, servicii, lucrăripoate invoca condiții de sustenabilitate la anunțarea concursului, atribuirea de contracte. Achizițiile publice sustenabilesunt numite și "achiziții verzi". Criteriile așa-numitelor "achiziții verzi" predomină în legislația UE în domeniulachizițiilor publice (Directivele 2014/24/UE și 2014/25/UE ale Parlamentului European și a Consiliului) [2,7].În anul 2008 Comisia UE a adoptat documentul COM 400 Communication Public Procurement for a BetterEnvironment, a cărui obiectiv principal a fost elaborarea și implementarea recomandărilor cu privire la diminuareaimpactului asupra mediului în procesul de consum pentru necesitățile publice și utilizarea "achizițiilor verzi" pentrustimularea inovațiilor ecologice. Obiectivul acestui document era ca circa 50% din achizițiile publice ale UE să serealizeze după principii ecologice.De asemenea, se promovează integrarea celor trei componente ale durabile dezvoltare - dezvoltare economică, dezvoltaresocială și protecția mediului – piloni interdependenți care se consolidează reciproc.[1]

Achizițiile durabile sunt un proces prin intermediul cărora organizațiile își satisfac nevoile de bunuri, servicii, lucrări și utilități într-un mod care obține valoare pentru bani pe întreaga viață în ceea ce privește generarea de beneficii nu numai pentru organizare, dar și pentru societate, timp în care se reduc la minimum daunele aduse mediului. [10] Cu alte cuvinte, achizițiile publice sustenabile integrează:

Comisia Europeană și multe alte guverne precum și organizațiile internaționale sunt din ce în ce mai mult orientate spre implementarea strategiilor de utilizare a achizițiilor publice în atingerea obiectivelor societăților, de mediu, a justiției socialeși instituționalizarea eficientă a achizițiilor publice durabile și sustenabile (interconexiunea dintre ele este redată în figura ce urmează).

Figura 2.Interconexiunea achizițiile publice și dezvoltarea sustenabilă



Sursă:Elaborată de autor în baza sursei [10]

Există diferite puncte de intrare pentru achizițiile publice sustenabile, carepot fi grupate astfel: dezvoltareși implementarea politicilor naționale pentru achizițiile publice sustenabile,astfel încât acestea participă direct la:[6]

- înființarea achizițiilor publice sustenabile, într-o entitate de achiziții publice;
- integrarea sustenabilităților și considerațiilor pe tot parcursul procesului de achiziții;
- asigurarea competențelor, practicilor și tehnicilor, fapt care ar trebui să existe pentru a permite succesul implementării achizițiilor publice sustenabile.

Depinzând deobiectivele de dezvoltare durabilă, sunt necesare abordări diferite.În mod ideal, ar trebui urmată o abordare strategică în definirea tuturor nivelurilor pentru a alinia organizațional obiective și practici în dezvoltarea obiectivelor naționale.

Dacă e să analizăm, abordarea achizițiilor publice sustenabile, PNUD susține că dezvoltareași implementarea politicilor naționale de achiziții publice sustenabile constă din trei blocuri sau faze constructive:

- faza de evaluare, care include:- evaluarea stării (chestionar online);

-identificarea priorităților politicii;

-revizuirea cadrului legislativ pentru a analiza posibilitățile pentru integrarea a criteriilor sociale și de mediu în activitățile de achiziții;

-disponibilitatea pe piață a unei analize necesare pentru identificarea capacității de reacție a pieței la ofertele achizițiilor publice sustenabile;

- faza de planificare strategică: dezvoltarea unei politici naționale pentruachizițiile publice sustenabile, inclusiv priorități, consolidarea capacităților și de formare.
- faza de implementare: implementare cu prioritate pe sectoare / piloți;

-angajarea pieței;

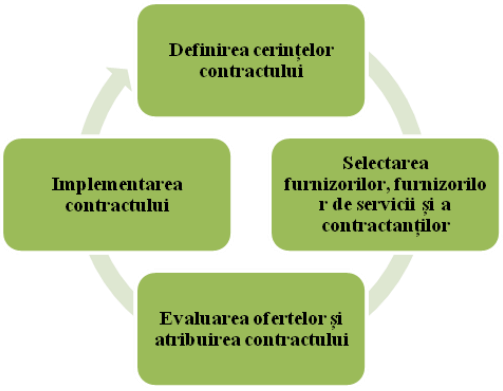
-managementul ciclului de achiziții, concentrându-se pe nivelul entităților achiziționante. revizuind asupra organizării achizițiilor la nivel superior în baza strategiilor („fundamentale”), analizând procesul achizițiilor„activatori” care sunt redate prin modalități de lucru, competențe, practici și tehnici care ar trebui să fie utilizat în mod continuu. Se bazează pe managementul tipic ciclul „Planifică, face, verifică, acționează” și cuprinde următoarele etape:[9]

- pregătire;
- stabilirea obiectivelor;
- elaborarea și implementarea planului de acțiune;
- monitorizează progresul și raportează rezultatele.

De obicei, procesul de achiziții publice începecu o fază de planificare și apoi urmează patru etape:

I. definirea cerințelor contractului;
II. selectarea furnizorilor, furnizorilor de servicii și contractori;
III. evaluarea ofertelor și atribuirea contractul;
IV. punerea în aplicare a contractului.

Figura 3. Considerente cheie în fiecare etapă a procesului de achiziție



Sursă:Elaborată de autor

Dacă e să ne referim la *diferența dintre achizițiile durabile și sustenabile*, atunci *achizițiile durabile* reprezintă niște procese prin care organizațiile își satisfac necesitățile de bunuri, lucrări și utilități într-un mod prin care se obține cea mai bună valoare pentru bani, generînd beneficii nu doar pentru organizație, dar și pentru societate și economie, minimizînd în același timp daunele aduse mediului,iar *achizițiile sustenabile*[2] reflectădezvoltarea durabilă

[2]conform definiției care a fost acceptată, pe scară largă, este cea propusă în anul 1987 în Raportul Comisiei pentru Mediu și Dezvoltare, cunoscut sub denumirea de Raportul Brundtland(World Comission on Environment and Development, 1987, p.43).

(sustenabilă) ca fiind tipul de dezvoltare economică care satisface nevoile generaţiilor prezente fără a compromite capacitatea generaţiilor viitoare de a-şi satisface propriile nevoi *Achiziţiile publice sustenabile* sunt din ce în ce mai diverse fiind implementate ca instrument de politici pentru sprijinirea națională, regională și internațională politici și programe care vizează promovarea dezvoltării durabile.[7] Doar că*achiziţiile durabile* ne dau posibiltatea ca să obținem, la cel mai mic preț, cea mai eficientă marfă. Atît achiziţiile sustenabile, cît și achiziţiile durabile ne dau posibilitatea să avem o achiziție mai eficientă și din punct de vedere al mediului, și din punct de vedere social, economic, energetic etc.

Republica Moldova a integrat prioritățile prevederilor Declarației finale a Conferinței Națiunilor Unite privind Dezvoltarea Durabilă „Viitorul pe care ni-l dorim” (Rio de Janeiro, 20-22 iunie 2012) în Strategia națională de dezvoltare pentru 2012-2020 „Moldova 2020”. Prin aceasta Guvernul s-a angajat să depună toate eforturile pentru a asigura o tranziţiespre dezvoltarea economică durabilă sau sustenabilă, care ar promova principiile de dezvoltare durabilă și ar contribui la reducerea sărăciei, inclusiv prin intermediul unei guvernări mai bune, prin integrarea aspectelor ce țin de protecția mediului în toate domeniile de dezvoltare socioeconomică. Acest proces a fost susținut și extins prin elaborarea și semnarea Declarației de intenție privind dezvoltarea durabilă și economia verde, cu implicarea Ministerul Economiei, MinisterulMediului, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, la data de 8 aprilie 2014.

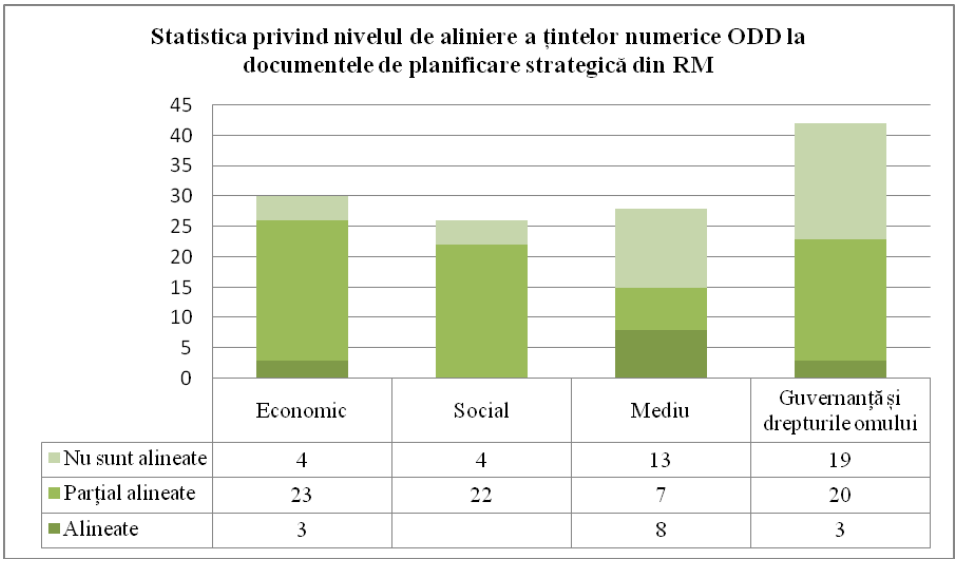
Ca rezultat al acestei acțiuni, Guvernul Republicii Moldova a aprobat Strategia de mediu 2014-2023, care a stabilit prioritățile naționale şi sectoriale pentru promovarea economiei sustenabile și a definit cadrul pentru ulterioara integrare a economiei sustenabile în domeniul agriculturii, transportului, energiei, industriei, construcțiilor, dezvoltării regionale, educației și achizițiilor.

Prin urmare, a fost elaborate agenda națională de politici, aliniată doar parțial la Obiectivele de dezvoltare durabilă (ODD), iar o treime din țintele ODD nu sunt reflectate în nici un fel în documentele naționale de politici. În total au fost analizate 169 de ținte, însă accent special s-a pus pe 126 de ținte numerice ale Obiectivelor de dezvoltare durabilă. Astfel, în rezultatul transpunerii agendei naționale de politici și a comparării acesteia cu ODD-urile constatăm că doar 11% din țintele ODD sunt aliniate cu documentele naționale de politici și, prin urmare, nu necesită ajustări pentru a fi preluate. În același timp, majoritatea țintelor ODD (57%), sunt aliniate doar parțial la documentele de politici ale Republicii Moldova – se regăsesc doar unele componente ale acestor ținte și, prin urmare, strategiile naționale relevante necesită să fie ajustate pentru a reflecta mai bine spiritul și detaliile țintelor ODD. Circa o treime din țintele ODD nu sunt reflectate în niciun mod în documentele naționale de politici.[1]

Cele mai multe ținte aliniate fac parte din sectorul „mediu”, iar cele mai multe ținte nealiniate – din sectorul „guvernanță și drepturile omului”.În schimb, majoritatea țintelor din ODD-urile economice și sociale s-au dovedit a fi aliniate doar parțial cu documentele naționale de planificare. a politicilor. Anume în aceste domenii urmează a fi depuse cele mai multe eforturi în vedereanaționalizării ODD.

ODD 7 stabilește un număr mic de priorități de dezvoltare, dar destul de precise și concentrate,în domeniul sustenabilității energetice. Accentul principal este pus pe producția și utilizarea durabilă a energiei,precum și pe accesul echitabil la energie. Una dintre prioritățile

de bază declarate în Strategia Naționalăde Dezvoltare „Moldova 2020” este „Energia: furnizată sigur, utilizată eficient”. Conform acestuidocument, Guvernul Republicii Moldova își propune să creeze până în 2020 un sector energetic competitiv și eficient, care va oferi consumatorilor resurse energetice de calitate, în condițiiaccesibile și fiabile, va răspunde la provocările de creștere a prețurilor energiei, dependența deimporturile de resurse energetice și impactul sectorului energetic asupra schimbărilor climatice. Viziunea strategică se propune a fi realizată pe baza principiului competitivității și pe cel de liberalizarea pieței energetice.



	Economic	Social	Mediu	Guvernanță și drepturile omului
Nu sunt alineate	4	4	13	19
Parțial alineate	23	22	7	20
Alineate	3		8	3

Sursă: Elaborată de autor în baza sursei [1]

Prin urmare, îndeplinirea obiectivelor sus-menționate și facilitarea tranziției spre o economie sustenabilă va crea oportunități economice majore. „Înverzirea economiei” este un factor nou de creștere pentru Republica Moldova, un generator de locuride muncă decente și o strategie esențială pentru eradicarea sărăciei. Acest proces poatetransforma foarte multe provocări în oportunități economice și poate preveni efectele negative asupra mediului. De asemenea, abordarea economiei sustenabile are potențialul de a stimula destul de semnificativ creșterea economică și a numărului de locuri de muncă care necesită un set de abilități specifice.

Concluzii

În concluzie, prin luarea în considerarea a costurilor aferente întregului ciclu de viaţă ale unui contract, achiziţiile sustenabile sau durabile ne dau posibilitatea de a economisi bani protejând în acelaşi timp mediul.

Economia sustenabilă, prin urmare economia verde, trebuie percepută, în contextul dezvoltării durabile şi al reducerii sărăciei, ca unul dintre instrumentele de bază pentru atingerea dezvoltării durabile şi ca un mijloc de utilizare eficientă a resurselor şi energiei, de aplicare a tehnologiilor curate cu emisii redusede carbon şi poluare redusă şi de minimizare a riscurilor de mediu.

Trecerea la o economie verde va crea oportunități economice majore. „Înverzirea" economiei este un nou motor de creștere, un generator de locuri de muncă decente și o strategie vitală pentru eliminarea sărăciei. Acest proces poate transforma multe provocări în oportunități economice și poate preveni impacturile negative asupra mediului. De asemenea, economia verde va stimula creșterea economică și a numărului de locuri de muncă în sectorul de mediu, care necesită competențe specifice legate de mediu.

Cumpărând în mod înțelept, se pot economisi materiale și energie, se poate reduce cantitatea de deșeuri și poluarea și se încurajează modelele durabile de comportament. Cum și când să iau în considerare criteriile de durabilitate și sustenabilitatenecesită judecată în numele cumpărătorului, deoarecefiecare achiziție are o durabilitate diferită, adică impactul și fiecare țară sau organizație areprioriități, obiective și durabilitate juridice diferite iar normele legale, în mod obligatoriu, trebuie respectate promovând, totodată, procesul de„Înverzire" a economiei naționale.

Bibliografie

1. Adaptarea Agendei 2030 de Dezvoltarea Durabilă la contextul Republicii Moldova, raport elaborat în cadrul proiectului „Naționalizarea Agendei de Dezvoltare Durabilă în contextul Republicii Moldova", implementat de PNUD, cu suportul echipei de țară a Națiunilor Unite, inclusiv UNFPA, UNICEF, ILO și UN Women, martie 2017.
2. Buying green, a handbook on green public procurement, 3rd Edition, 2016, pag. 31.
3. Ghidul privind achizițiile publice durabile al AAP, Chișinău, 2017.
4. Legea Republicii Moldova nr.131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice, publicat la 31.07.2015 în Monitorul Oficial Nr. 197-205.
5. Legea nr. 166 din 11.07.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova2020",cu modificările ulterioare, *(Monitorul Oficial Nr. 245-247/791 din 30.11.2012)*
6. Procuring the Future. Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the SustainableProcurement Task Force. Department for Environment, Food and Rural AffairsUK,London,2006.https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69417/pb11710-procuring-thefuture-060607.pdf (accesat: 28.08.2017)
7. Public Procurement Assessment: Review of laws and practice in the EBRD region, European Bank for Reconstruction and Development, 2011.
8. Secrieru A. „Creșterea eficienței sistemului de achiziții publice din RM în contextul Acordului de Liber Schimb aprofundat și cuprinzător", Buletin de Politică externă al Moldovei, nr.81, p.7, 2014.
9. Shadrina Elena V., Romodina Irina V. Sustainable Public Procurement: International Experience Public Administration Issues, no 1, pp. 149–172 (in Russian).
10. Programul de mediu Dezvoltare durabilă bazată pe achiziții publice bazată pe definiția Comisiei Mondiale de Mediu și dezvoltare (WCED). Lucrare de discuție pregătită de Rita Roos în numele Națiunilor Unite, Centrul de Dezvoltare a Capacității de Achiziții și Națiunile Unite.
http://www.defra.gov.uk/publications/files/pb11710-procuring-the-future-060607.pdf