

NOILE TENDINȚE DE MODERNIZARE A SISTEMULUI DE ACHIZIȚII PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

SILISTRARI Alfred,

doctorand,

Academia de Administrare Publică

CZU: 351.712:658.7:004(478)

<https://doi.org/10.5281/zenodo.7529173>

SUMMARY

The national public procurement system in the Republic of Moldova is in the process of modernization according to the new social realities in order to make the public authorities more receptive to the current and future needs of society. Following the implementation of the Strategy for the development of the procurement system for 2016-2020, which aimed to implement Title V, Chapter 8 of the Association Agreement between the Republic of Moldova and the European Union, the procurement system needs a new strategic vision for overcoming failures and promoting new trends in the field.

Administrația publică are precondiția de a satisface interesele publice ale cetățenilor prin intermediul prestării serviciilor publice. Achizițiile publice reprezintă acel instrument care îi oferă posibilitate autorităților publice de a realiza interesul general. De aceea, în dependență de cum își face lucrul administrația publică depinde gradul de dezvoltare a societății, precum și gradul de satisfacție a populației.

În activitatea sa, administrația publică trebuie să se bazeze pe principiile, cum ar fi: eficienței, continuității, echității, adaptabilității, cuantificării și neutralității. Astfel, pentru o bună gestionare a politicilor publice, este necesar de a respecta și aplica corect și coerent principiile descrise anterior, precum și de a implica util următoarele funcții manageriale: previziune, organizare, antrenare și coordonare [3, p.66].

Sistemul național de achiziții publice din Republica Moldova este în continuu proces de modernizare conform noilor realități sociale pentru a face autoritățile publice mai receptive față de necesitățile curente și viitoare ale societății. Ca urmare a realizării Strategiei de dezvoltare a sistemului de achiziții pentru anii 2016-2020, ce a vizat implementarea Titlului V, capitolului 8 din Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, sistemul de achiziții publice are nevoie de o nouă viziune strategică pentru depășirea eșecurilor și promovarea noilor tendințe în domeniu [1]. În acest sens, Ministerul Finanțelor ca autoritate responsabilă de asigurarea realizării politicii guvernamentale în domeniul achizițiilor publice, și-a propus să elaboreze și să aprobe un alt document de politică publică, care la rândul său va defini un nou orizont strategic, drept viziune a Guvernului Republicii Moldova în domeniul achizițiilor publice [10].

În conformitate cu pct. 23.3. din Planul de acțiuni al Ministerului Finanțelor pentru anul 2022, viitorul document de politici va fi intitulat ca „Programul național de dezvoltare a sistemului de achiziții publice” [11]. Ținând cont de termenul de realizare stabilit în planul de acțiuni și anume trimestrul IV 2022, precum și de prevederile pct. 9 din Hotărârea Guvernului nr. 386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice, acest program va fi elaborat pe o perioadă 2023-2027 [7]. Având în vedere că achizițiile publice reprezintă o parte componentă a managementului finanțelor publice, acest domeniu va fi consolidat în corelare cu noua Strategie de dezvoltare a managementului finanțelor publice.

Programul național de dezvoltare a sistemului de achiziții publice poate fi considerat ca o continuitate a Strategiei de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020, pe motiv că urmărește scopul de a înlătura neajunsurile, deficiențele și acțiunile neîntreprinse din Strategie și totodată de a promova noile concepte și tendințe ale comunității europene în domeniul achizițiilor publice [4]. Prezentul program va fi conceput pentru a pune în aplicare pct. 13.12, 13.15 din Planul de acțiuni al Guvernului 2021-2022, de a realiza armonizarea deplină a legislației naționale cu aquis-ul european și de a implementa obiectivele Agendei de Dezvoltare Durabilă 2030 [2] transpuse și în proiectul de lege Strategie Națională de Dezvoltare „Moldova-2030” care vizează domeniul achizițiilor publice [12].

Actualmente, sistemul național de achiziții publice a trecut prin evaluări externe și interne și au fost identificate majoritatea eșecurilor aferente domeniului. Reieșind din neajunsurile și deficiențele determinate în urma evaluării, Programul urmărește să se axeze pe 4 piloni principali.

Primul pilon ține de cadrul legislativ și de reglementare, acesta vizează alinerea completă a cadrului juridic în domeniul achizițiilor publice la aquis-ul Uniunii Europene și implementarea măsurilor nerealizate din Strategia anterioară, care ține în special de domeniul concesiunilor și parteneriatului public-privat. La rândul său, conform rapoartelor de evaluare a legislației naționale au fost identificat carențe, deficiențe și neclarități de aplicare a legislației ce afectează într-o oricare măsură modul de gestionare a politicii în domeniul achizițiilor publice. Printre cele mai importante carențe și/sau deficiențe aferente sistemului de achiziții publice se remarcă: i) necorespunderea legislației secundare cu prevederile legislației primare; ii) achizițiile în domeniul apărării nu sunt reglementate; iii) unele prevederi sunt depășite și nu corespund normelor Codului civil; iv) nu există o claritate și descriere la unele prevederi, ca exemplu excepții, ceea ce creează dificultate de interpretare/aplicare a acestora; v) întreprinderile de stat nu fac subiectul Legii nr.131/2015 privind achizițiile publice; vi) altele.

Pe lângă eliminarea deficiențelor, asigurarea implementării măsurilor nerealizate din Strategie și armonizarea deplină a legislației naționale cu aquis-

ului comunitar, pilonul nr. 1 are drept obiectiv de a: i) asigura un cadru normativ complex și detaliat - ce va oferi claritate și va reglementa particularitățile necesare pentru o bună gestiune a sistemului de achiziții publice; ii) dezvolta piața competitivă și mediul de afaceri – care va promova în continuu principiile ce asigură concurența, drepturi nediscriminatorii, facilități pentru implicare a IMM (întreprinderilor mici și mijlocii) în cadrul achizițiilor publice; iii) promoveze conceptele de dezvoltare durabilă, achiziții verzi, achiziții sociale și achiziții inovative - de fapt aceste concepte sunt încadrate în cadrul legislativ din domeniul achizițiilor publice, însă nu au o promovare sau imbold de a fi aplicate, ca urmare, pilonul urmărește să accentueze importanța acestor concepte și să determine autoritățile publice să le aplice pentru a forma bunele practici; iv) consolida cadrul instituțional – ceea ce presupune de a revedea rolul fiecărui actor implicat în managementul și monitorizarea achizițiilor publice și de a oferi o claritate în atribuții cine și de ce se ocupă; v) institui un mecanism juridic de responsabilizare a părților – acest obiectiv ține de a revedea sau institui noi mecanisme de responsabilizare a părților în vederea prevenirii fraudei, actelor de corupție și practicilor anticoncurențiale și de a dezvolta integritatea în achiziții publice.

Fortificarea cadrului legal și de reglementare ar putea fi văzută fie odată cu elaborarea și adoptarea proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.131/2015) fie odată cu elaborarea și adoptarea unei noi legi sau unui cod al achizițiilor publice. La rândul său, conform pct. 10.1.2, 10.1.5, 10.1.7., din Planul de acțiuni al Ministerului Finanțelor se va propune spre aprobare: i) noul proiect de Hotărâre a Guvernului pentru aprobarea Regulamentului cu privire la achizițiile publice de valoare mică; ii) proiectul pentru aprobarea Regulamentului privind procedura de achiziție publică licitație restrânsă; iii) proiectul pentru aprobarea Regulamentului privind procedura de achiziție publică dialog competitiv [11].

În principiu, primul pilon are cu adevărat aspirații mari de a dezvolta sistemul național de achiziții publice din Republica Moldova și cuprinde un set de măsuri vaste ce țin de cadrul de reglementare și cadrul instituțional. Acest pilon, va oferi un nou impuls sistemului de a se moderniza și a fi fiabil conform noilor tendințele și bunelor practici ale comunității europene.

Al doilea pilon este orientat spre sporirea gradului de digitalizare și transparentizare a sistemului de achiziții publice și cuprinde acțiuni pentru îmbunătățirea și/sau perfecționarea sistemului de e-Achiziții. Problema esențială pe care o urmărește să rezolve prezentul pilon ține de neconcordanța actuală a sistemului de e-Achiziții cu conceptul tehnic reglementat de Hotărârea Guvernului nr.705/2018, ceea ce presupune că sistemul nu dispune de multe funcționalități descrise care să acopere în totalitate procesele a ciclului de achiziții publice [5]. La rândul său, lipsesc platforme electronice acreditate de achiziții care asigură

o interfață între autoritățile contractante și operatorii economici pe parcursul întregului ciclu electronic de achiziții publice. Aceste platforme fiind private, nu corespund cerințelor stabilite de Hotărârea Guvernului nr.986/2018 care prevede mecanismul de acreditare a astfel de platforme [6]. Printre deficiențe importante în sistemul de e-achiziții reprezintă: i) inexistența mecanismului de asigurare a interoperabilității al sistemului electronic cu servicii electronice guvernamentale; ii) lipsa specialiștilor calificați responsabili de desfășurarea procedurilor de achiziții publice; iii) lipsa de un mecanism de asigurare confidențialității datelor cu secret comercial și criptarea documentelor; iv) imposibilitatea participării operatorilor economici nerezidenți cu semnătura electronică a statului pe care îl reprezintă; v) altele.

Astfel, pentru înlăturarea deficiențelor existente în cadrul sistemului de e-Achiziții, al doilea pilon vine cu măsuri necesare care va asigura: i) dezvoltarea unui sistem capabil să integreze toate funcționalitățile ce va acoperi întregul proces conform cadrului normativ; ii) integrarea mecanismului de interacțiune a actorilor implicați în managementul și monitorizarea achizițiilor publice; iii) creșterea nivelului de transparență; iv) accesul general tuturor părților interesate; v) instituirea unui mecanism eficient și integru de monitorizare a procedurilor de achiziții publice; vi) comunicarea exclusivă prin intermediul tehnologiilor informaționale ca modalitate de schimb de date între autoritate contractantă și operator economic; vii) eliminarea tuturor barierelor existente în ceea ce ține de participarea operatorilor economici străini; viii) generarea, colectarea, compilarea și analiză a informațiilor privind sistemului de achiziții publice.

Următorul pilon pe care se bazează Programul național de dezvoltare a sistemului de achiziții publice are drept obiectiv de a promova și de a consolida capacitatea administrativă a autorităților contractante prin intermediul achizițiilor centralizate. La momentul actual, centralizarea achizițiilor publice este reglementată de Hotărârea Guvernului nr. 56/2021, care stabilește modul de organizare și funcționare a autorităților centrale de achiziții atât la nivel central, cât și la nivel local [8]. Însă, există o contrapunere de prevederi în Hotărârea Guvernului nr.56/2021 și Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice ce ține de autorități centrale de achiziții publice la nivel local, pe motiv că Legea nu prevede astfel, ci prevede doar pentru nivel central. Ca urmare, acest eșec urmează a fi eliminat ca și alte deficiențe, precum ar fi: i) indisponibilitatea utilizării sistemului dinamic ca tehnică și instrument specific de atribuire a contractelor de achiziții publice destinate autorităților centrale de achiziții; ii) inexistența unei viziuni clare pentru autoritățile contractante despre cum ar fi necesar de utilizat achiziții centralizate; iii) lipsa de instituții care ar putea prelua forma unei autorități centralizate în achiziții; iv) inexistența unui model specific pentru autorități contractante de utilizare a achizițiilor centralizate; v) incertitudinea preluării calității de autori-

tate centralizată în achiziții publice la Administrația de Stat a Drumurilor; vi) neconcordanța Regulamentului de funcționare a Centrului pentru achiziții publice centralizate în sănătate cu Hotărârea nr.56/2021.

În acest sens, pentru suprimare a astfel de curențe și pentru a promova achizițiilor centralizate la nivelul administrației publice centrale și locale se propune realizarea obiectivelor ce vizează direct consolidarea capacității achizițiilor centrale prin asigurarea ghidării și asigurării suportului metodologic, conceptualizarea bunelor practici din statele Uniunii Europene și Republica Moldova, precum și monitorizarea și evaluarea sistematică a procesului de dezvoltare a achizițiilor centralizate.

Ultimul pilon care în compartiment cu cele 3 piloni descriși anterior formează o combinație de acțiuni ce vine să pregătească sistemul de achiziții publice pentru a accepta acele obiective stabilite la fiecare pilon și de a ajuta implementarea corespunzătoare și consecutivă a acestora. Așadar, pilonul 4 se referă la profesionalizarea specialiștilor din domeniul achizițiilor publice prin certificarea, instruirea continuă atât a autorităților contractante, cât și a operatorilor economici și totodată prin promovarea mecanismului de organizare a furnizorilor de servicii de achiziții publice.

Articolul 13 din Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice prevede definiția de autoritate contractantă care pare ar fi destul de clară, însă această definiție este insuficientă pentru a asigura ca toate entitățile publice întrunesc cerințe funcționale în ceea ce privește asigurarea adecvată cu personal calificat și resurse administrative necesare pentru a asigura achiziții publice transparente, eficiente care vor avea succes [9]. La moment, estimativ 3500 de autorități contractante practic nu întrunesc niciuna din cerințele date.

Autoritatea contractantă în conformitate cu prevederile art. 14 alin. (1) din Legea nr.131/2015, își exercită atribuțiile prin intermediul unui grup de lucru, creat acest scop din funcționari și specialiști cu experiență profesională în domeniul achizițiilor publice, din cadrul autorității contractante, în limitele personalului scriptic. În funcție de obiectul achiziției, autoritatea contractantă poate crea unul sau mai multe grupuri de lucru. Astfel, motivul pentru care autoritățile contractante nu întrunesc niciuna din cerințele prevăzute la art.13 este că toți membrii grupului de lucru îndeplinesc alte activități în baza fișei postului, iar achizițiile publice îi vin în plus față de celelalte activități, ceea ce denotă lipsa capacități și abilităților necesare ale autorității contractante de a identifica eficient și eficace necesitățile instituționale, de a pregăti corespunzător documentația de atribuire, de a evalua într-o modalitate necesară ofertele și de a efectua o monitorizare integrală a executării contractului.

Din acest considerent, profesionalizarea specialiștilor de achiziții publice reprezintă un proces important pentru punerea în aplicare a legislației și totodată pentru organizarea conformă a procedurilor de achiziții publice.

Ministerul Finanțelor își propune să elaboreze un astfel de mecanism de calificare a specialiștilor și funcționarilor din domeniul achizițiilor publice prin intermediul certificării acestora. La nivel incipient, cadrul legislativ reglementează formal existența unui astfel de mecanism care urmează a fi pus în aplicare, odată cu aprobarea Regulamentului privind certificarea specialiștilor din domeniul achizițiilor publice. Este de menționat că, în conformitate cu prevederile art. 10 lit. e) din Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice, responsabilitatea de dezvoltarea și organizarea mecanismului de certificare a persoanelor din cadrul autorităților contractante îi revine Agenției Achiziții Publice. Totodată, în conformitate cu pct. 10.2.1. din Planul de acțiuni al Ministerului Finanțelor, proiectul pentru aprobarea Regulamentului cu privire la certificarea profesională a specialiștilor în domeniul achizițiilor publice se află la etapa de definitivare [11].

Ca mecanismul de calificare a specialiștilor în domeniu să fie util, Ministerul Finanțelor alături de Agenția Achiziții Publice urmează să revadă în totalitate mecanismul de instruire continuă a autorităților/entităților contractante și a operatorilor economici. Având în vedere că instruirile care se oferă la moment de către Agenție cuprind informații generale și nu sunt axate pe anumite particularități, astfel nu sunt incluse în totalitate aspectele specifice situațiilor actuale din domeniul achizițiilor pe motiv că lipsește un mecanism de evaluare a procesului de instruire și lipsește cunoașterea reală a necesităților de instruire.

Ca urmare, Pilonul 4 propune nu doar să dezvolte un mecanism de certificare, ci să atragă un interes deosebit și instruirilor continue care să favorizeze analiza întregului sistem de achiziții publice, atingând aspectele ce țin de: achiziții publice, achiziții de utilități, contracte de concesiuni și parteneriat public-privat, integritate în achiziții, sistemul de e-achiziții, fraudă, corupție și practici anticoncurențiale, și alte tematici actuale (criza economică, inflația, etc.).

Pe lângă procesul de certificare a specialiștilor și instruirea continuă, Agenția Achiziții Publice urmărește să realizeze și mecanismul de organizare și funcționare a furnizorilor de servicii de achiziții, precum și organizare campanii de sensibilizare privind achiziții publice.

Așadar, organizarea campaniilor de sensibilizare privind achizițiile publice presupune crearea unui cadru instituțional și o memorie administrativă favorabilă pentru diseminarea și promovarea bunelor practici în domeniul achizițiilor publice. La momentul actual, astfel de campanii de sensibilizare privind achizițiile publice lipsesc, ceea ce denotă neatractivitatea aplicării a noilor tendințe. Campanii de sensibilizare privind achiziții publice vor avea menirea de a promova aplicabilitatea concepțiilor precum ar fi: achiziții durabile, verzi, achiziții sociale și inovative, precum și altele bunele practici atât la nivel internațional, cât și la nivel național.

Furnizorii de servicii de achiziții reprezintă un element esențial de consolidare a capacității administrative a autorităților contractante, prin faptul că o

autoritate contractantă care nu dispune de personal suficient pentru organizarea și desfășurarea procedurilor de achiziții publice poate apela la furnizorii de servicii de achiziții în scopul pregătirii și administrării procedurilor de achiziție publică în numele și în beneficiul autorității contractante. Până în prezent, modul de organizare și funcționare a furnizorilor de servicii de achiziții încă nu a fost reglementat de o Hotărâre de Guvern, însă proiectul pentru aprobarea Regulamentului privind activitatea furnizorilor de servicii de achiziții este în curs de elaborare.

Concluzionând cele menționate supra, sistemul național de achiziții publice urmează a fi modernizat complex și structurat pe 4 piloni ce exprimă măsuri necesare pentru întregul palier a sistemului de achiziții publice, facilitând astfel perceperea și angajarea tuturor actorilor implicați din acest sector.

BIBLIOGRAFIE

1. Acord de asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte, ratificat prin Legea nr. 112/2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185-199 din 18.07.2014
2. Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030 (ODD nr.9, 12 și 16).
3. Florea Vlad. Managementul serviciilor publice. Timișoara: Eurostampa, 2008. p. 66 ISBN: 978-973-687-705-6
4. Hotărârea Guvernului nr. 1332/2016 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 459-471 din 23.12.2016
5. Hotărârea Guvernului nr.705/2018 cu privire la aprobarea Conceptului tehnic al Sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” (MTender). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 309-320 din 17.08.2018.
6. Hotărârea Guvernului nr.986/2018 pentru aprobarea Regulamentului privind modul de ținere a Registrului de stat al achizițiilor publice format de Sistemul informațional automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” (MTender). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 396-397 din 12.10.2018.
7. Hotărârea Guvernului nr. 386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 459-471 din 23.12.2016
8. Hotărârea Guvernului nr. 56/2021 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de organizare și funcționare a autorităților centrale de

- achiziții. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 112-116 din 07.05.2021
9. Legea nr.131/2015 privind achizițiile publice. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 197-205 din 31.07.2015
 10. Planul de acțiuni al Guvernului Republicii Moldova pentru ani 2021-2022
 11. Planul de acțiuni al Ministerului Finanțelor pentru anul 2022
 12. Proiectul de lege a Strategiei Naționale de Dezvoltare (SND) Moldova 2030 aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.377/2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 153-158 din 26.06.2020