MĂSURI ANTICORUPȚIE ÎN DOMENIUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE

ANTI-CORRUPTION MEASURES IN THE FIELD OF PUBLIC PROCUREMENTS

Virgiliu MOREI,
dr., conf. univ.
Universitatea Tehnică a Moldovei

SUMMARY

In recent years, there has been a significant increase in concern about corruption in the public domain, as it can lead to unnecessary expenditure and affect the process of effective governance. In the Republic of Moldova, public procurement remains an area vulnerable to irregularities, fraud and corruption. For this reason, it is necessary to apply anti-corruption measures in the field of public procurement. These measures are aimed at preventing and combating corruption at all stages of the public procurement process, starting with the identification of the needs of public authorities, continuing with the selection of suppliers and concluding contracts, and ending with the monitoring and reporting of obtained results.

Keywords: *public procurement, transparency, corruption, anti-corruption measures.*

Legea nr. 158/2007 a fost adoptată de Republica Moldova pentru a ratifica Convenția Organizației Națiunilor Unite Împotriva Corupției (UNCAC). Această acțiune confirmă fidelitatea țării față de valorile, principiile și standardele internaționale pentru prevenirea și combaterea corupției, și evidențiază angajamentul său de a integra aceste standarde anticorupție universale în legislația și practicile juridice naționale.

Monitorizarea respectării angajamentelor de către țările care au semnat UNCAC este realizată prin intermediul unui Mecanism de evaluare. Conform acestui mecanism, s-a hotărât că fiecare etapă de evaluare a implementării UNCAC va fi alcătuită din două cicluri de evaluare, fiecare având o durată de 5 ani. Republica Moldova a trecut prin primul ciclu de evaluare, care s-a încheiat în 2016 și care a avut ca obiectiv evaluarea implementării capitolelor III `Incriminare, investigare și reprimare" și IV „Cooperare internațională" ale UNCAC. Concluziile experților internaționali au fost că Republica Moldova a făcut progrese în transpunerea prevederilor UNCAC în legislația și practicile naționale. În același timp, evaluatorii au formulat o serie de recomandări pentru îmbunătățirea cadrului legal și instituțional.

În anul 2016 a avut loc lansarea celui de-al doilea ciclu de evaluare a Republicii Moldova în partea ce ține de implementarea UNCAC, și anume implementarea prevederilor Capitolului II „Măsuri preventive" și Capitolului V „Recuperarea activelor" ale Convenției.

Atât regulile Convenției, cât și Mecanismul de evaluare a punerii în aplicare a UNCAC încurajează implicarea societății civile în procesul de evaluare a modului în care normele Convenției sunt implementate la nivel național. În timpul primului ciclu de evaluare, precum și în timpul celui de-al doilea, Centrul Național Anticorupție (autoritatea națională responsabilă pentru raportare) a cerut sprijin, recomandări și comentarii din partea societății civile cu privire la raportul de autoevaluare. Pentru a da acestui exercițiu o abordare complexă și nu doar pentru a oferi comentarii și adnotări la raportul de autoevaluare al autorităților publice, a fost considerată oportună elaborarea unui raport alternativ al societății civile, care să acopere în mod comprehensiv modul de implementare a celor două capitole ale Convenției.

Raportul alternativ [11] se concentrează pe cele 17 articole ale UNCAC integrate în capitolele II și V, care se referă la măsurile de prevenire a corupției și recuperarea activelor. Raportul este organizat în 10 capitole care se axează pe: metodologia utilizată pentru evaluare, analiza articol cu articol a gradului de transpunere a normelor Convenției, concluzii și recomandări formulate în urma evaluării alternative efectuate.

Subiectele-cheie ale celor 17 articole ale UNCAC supuse evaluării în cadrul Raportului respectiv se referă la: politicile și practicile de prevenire a corupției (art. 5 și 6); măsurile de prevenire a corupției în sectorul public și codurile de conduită (art. 7 și 8); achizițiile publice și gestiunea finanțelor publice (art. 9); transparența și informarea publicului, participarea societății (art. 10 și 13) ș.a.

Articolul 9 „Achiziții publice și gestionarea finanțelor publice" din UNCAC a fost preluat și transpus în legislația națională. Evaluările efectuate indică faptul că, în ceea ce privește politicile declarate/asumate și legislația adoptată, Republica Moldova respectă prevederile UNCAC, cu excepția aplicării practice a acestora, care este afectată de unele deficiențe, inclusiv caracterul declarativ și inconsecvent al acțiunilor.

În Raportul de evaluare s-a menționat că Republica Moldova respectă în întregime normele UNCAC statuate la articolul 9, cu invocarea prevederilor și a unor documente de politică și legislație adoptate, precum și a rapoartelor și studiilor dezvoltate în acest domeniu. În raportul de autoevaluare se face doar trimitere la aceste documente, fără a scoate în evidență constatările din ele, inclusiv în ceea ce privește implicațiile practice ale normelor adoptate. [11]

Modernizarea sistemului de achiziții publice este esențială pentru a ajusta sistemul național la standardele internaționale și pentru a-l racorda la acquis-ul comunitar, conform angajamentelor asumate de Republica Moldova odată cu ratificarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană. În general, cadrul de reglementare în domeniul achizițiilor publice este adecvat și respectă principiile fundamentale ale UE care reglementează atribuirea contractelor de achiziții publice. Cu toate acestea, unele prevederi nu sunt complet compatibile cu cerințele UE și vor necesita ajustări ulterioare. [13, 14]

În urma unor evaluări efectuate în sistemul achizițiilor publice, s-au constatat o serie de lacune și deficiențe. Conform Raportului de evaluare a riscurilor de corupție în achizițiile publice din Republica Moldova [12], respondenții au menționat că principalele probleme legate de corupție în achizițiile publice sunt următoarele:

- calitatea redusă a documentelor de licitație, cuplată cu lipsa informației cu privire la cerințe;

- divulgarea informației privind ofertele (compania favorizată a fost informată despre estimările de costuri ale autorității contractante);
- descalificarea fără o justificare adecvată;
- selectarea celor mai mici oferte, prin care calitatea nu este luată în considerare;
- caietul de sarcini fraudat (numele mărcii sau specificațiile înguste;
- documentele de licitație elaborate de către unul dintre participanții la licitație);
- constrângerea de către concurenți (solicitați să nu participe, deoarece „cota de piață aparține companiei X");
- înțelegerea secretă/complicitatea (rotația printre companiile care sunt preferate de autoritățile contractante);
- abuzul schimbării comenzii (documentul de licitație cuprindea lucrări care nu au fost efectuate după atribuirea contractului, iar câștigătorul cunoștea acest lucru);
- licitația repetată (anularea licitației, atunci când nu a fost plătită nici o mită (откат), și deschiderea ulterioară a unei noi licitații unde apare o nouă companie și câștigă contractul);
- ședința de deschidere a ofertelor nu este publică.

În fiecare an, Curtea de Conturi publică rapoarte care conțin informații cu privire la cazurile suspectate de fraudă și de conflicte de interese stabilite în timpul misiunilor de audit [15]. Atunci când, în urma aplicării procedurilor de audit și evaluării probelor obținute de la entități, auditorii identifică factori de risc care ar putea determina apariția manifestărilor de corupție în cadrul entităților publice, aceștia raportează cazurile de suspectare a fraudei și a conflictelor de interese identificate către organele de drept, în vederea examinării și a luării de măsuri conform competențelor atribuite prin lege. În plus, materialele de audit referitoare la natura conflictului de interese sunt transmise către Autoritatea Națională de Integritate.

În ultimul timp, în mediul public au fost dezvăluite diverse informații cu privire la încălcările din cadrul procedurilor de achiziții publice, printre cele mai răsunătoare fiind:

- reținerea unei persoane cu demnitate publică pentru tentativa de trucare a unor licitații publice [9];
- trucarea unor licitații pentru achiziționarea și instalarea sistemelor de producere a energiei regenerabile [7];
- achiziționarea unor automobile noi de către autoritățile publice doar de la două companii, care au câștigat 29 de licitații în doar 33 de zile, valoarea totală a contractelor ridicându-se la 27,2 milioane de lei [6];
- organizarea, prin coparticipare, a unor licitații dubioase, desfășurate în cadrul unor proiecte investiționale [8] etc.

În cadrul auditului efectuat în anul 2015 de Curtea de Conturi la Agenția de Achiziții Publice fuseseră constatate următoarele deficiențe în ce privește îndeplinirea responsabilităților de către AAP:

- informațiile aferente achizițiilor publice, introduse de AAP în Sistemul de Management Intern al Documentelor, nu erau în toate cazurile complete și veridice, fiind constatate și posibilități de îmbunătățire și dezvoltare a acestuia;
- AAP nu avea stabilit un termen precis pentru situațiile de returnare sau respingere a contractelor și dărilor de seamă în cazul în care acestea conțineau nere-

guli, fiind tergiversat termenul de înregistrare și, respectiv, de livrare a bunurilor (lucrărilor și serviciilor);
- în unele cazuri, AAP examina contestațiile depuse de operatorii economici cu depășirea termenelor prevăzute de cadrul legal;
- Lista operatorilor economici calificați și Lista de interdicție a operatorilor economici nu erau cuprinzătoare, în consecință utilitatea acestora fiind neadecvată;
- AAP nu deținea informații referitoare la numărul persoanelor implicate în procesul de achiziții publice din cadrul autorităților contractante și, respectiv, privind necesitățile acestora de instruire pentru asigurarea eficienței achizițiilor publice [16].

Totuși, în ultima perioadă, domeniul achizițiilor publice din Republica Moldova a avansat semnificativ. Au fost aprobate o nouă lege a achizițiilor publice [1], o serie de hotărâri de Guvern, care formează cadrul normativ secundar, inclusiv Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020 [2, 3]. Actualmente este în examinare conceptul Programului național de dezvoltare al sistemului de achiziții publice pentru anii 2023-2026 [4]. Pe de altă parte, au fost create noi elemente de origine instituțională, printre care Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor. De asemenea, are loc extinderea și dezvoltarea sistemului de achiziții electronice, inclusiv prin lansarea unei noi platforme pentru desfășurarea achizițiilor publice în regim on-line (mtender.md), care este un instrument eficient de asigurare a transparenței și eficienței în domeniul achizițiilor publice.

Cu toate acestea, o serie de probleme rămân actuale [5]. Cele mai frecvente nereguli care au fost identificate în practică ar fi următoarele:
- divizarea achizițiilor în loturi mici, în scopul de a evita procedurile obișnuite (mai multe contracte cu valoare exactă sub praguri, acordate aceluiași contractant);
- efectuarea nejustificată a achizițiilor din sursă unică;
- neregularități în procesul de calificare (criterii de participare neproporționale sau care nu au legătură cu obiectul achiziției);
- termene nejustificat de scurte;
- excluderea companiilor din motive false, în scopul de a favoriza o companie selectată;
- neregularități în etapa de evaluare a ofertelor (acceptarea cu întârziere a ofertelor; modificarea ofertelor depuse;
- respingerea ofertelor „nedorite" din motive formale sau chiar din motive care nu sunt prevăzute de lege sau de documentația de tender;
- aplicarea unor criterii diferite de cele definite în documentația de tender);
- respingerea nejustificată a tuturor ofertelor, în scopul de a repeta procedura cu cerințe diferite;
- nerespectarea cerințelor de transparență și informare;
- creșterea nejustificată a prețului în timpul executării contractului.

În perioada anilor 2020-2021, Curtea de Conturi a efectuat o serie de audituri ale conformității achizițiilor publice în ministere și entitățile aflate sub autoritatea lor. În urma acestor verificări, s-a constatat că există deficiențe în cadrul normativ, o

funcționalitate redusă a SIA MTender, precum și abateri sistemice admise de entități la toate etapele achizițiilor. [17, 18]

În vederea remedierii neregulilor, Curtea a formulat aproximativ 260 de recomandări, dintre care 60% sunt supravegheate de către TI-Moldova. Însă, chiar dacă perioadele de implementare a recomandărilor au expirat, gradul de punere în aplicare a acestora este scăzut: doar circa 35% dintre ele au fost implementate, în timp ce 56% nu au fost implementate și 7% au fost implementate parțial. [10]

În ceea ce privește sistemul de control intern, s-a constatat perpetuarea de ani a acelorași deficiențe care vizează, în principal: sistemele de autoevaluare a managementului financiar și control din cadrul entităților publice nu funcționează, sunt formale sau lipsesc în totalitate; managerii nu percep, nu-și asumă și nu sunt interesați de implementarea și dezvoltarea sistemului de management financiar și control; lipsa comunicării atât pe orizontală, cât și pe verticală între subdiviziunile structurale ale entităților publice; ne-delegarea clară a responsabilităților către angajați; absența și irelevanța criteriilor de evaluare a posibilelor riscuri în gestiunea financiară și operațională, respectiv, a obiectivelor ce țin de activitățile entităților publice; insuficiența/lipsa personalului calificat, inclusiv în domeniul financiar-contabil, și a auditorilor interni etc.

Consecința directă a deficiențelor enunțate este utilizarea fondurilor publice neconform și contra-performant. Acest aspect este confirmat de frecvența și amploarea neregulilor constatate de Curtea de Conturi la nivelul instituțiilor publice verificate, cum ar fi: ținerea evidenței contabile; achiziții publice; gestionarea patrimoniului; prognozarea și administrarea veniturilor etc.

O provocare pentru sistemul de control intern este reforma demarată a administrației publice, ceea ce presupune ca toți cei implicați în implementarea controlului intern urmează să conlucreze în mod constructiv, inteligent și transparent atât la nivel național, cât și cu fiecare entitate publică. Fără o susținere și o conlucrare constructivă între părți, va fi dificil de realizat obiectivele majore stabilite în documentele de politici aprobate.

Analogic anilor precedenți, situația constatată privind executarea cerințelor și punerea în aplicare a recomandărilor a îngrijorat atât Curtea de Conturi, cât și societatea civilă, care a avut o implicare constantă în sprijinirea acțiunilor de implementare a recomandărilor de audit, pentru a sensibiliza opinia publică și autoritățile statului în ceea ce privește necesitatea unei abordări cu mult mai responsabile în utilizarea mijloacelor și a patrimoniului public.

Concluzii. Republica Moldova își continuă eforturile de modernizare a managementului finanțelor publice, beneficiind de sprijinul unui număr crescut de parteneri de dezvoltare și instituții financiare internaționale. Reformele sunt implementate în conformitate cu planurile de acțiune stabilite pentru realizarea obiectivelor strategiilor naționale de dezvoltare.

Sunt disponibile o varietate de strategii dedicate reformelor și dezvoltării sectorului public, care implică revizuiri legislative și normative, precum și planuri de acțiuni care abordează mai multe probleme de importanță critică pentru finanțele publice.

Acțiunile de audit realizate de către Curtea de Conturi au scos în evidență o serie de neconformități, constatându-se nereguli și deficiențe atât în gestionarea fondurilor publice, inclusiv a proprietății publice, cât și în raportarea financiară.

În acest context, pot fi formulate unele recomandări referitoare la prevenirea corupției în achizițiile publice:

- analiza posibilității și oportunității revizuirii cadrului regulator pentru a oferi acces și altor persoane decât participanții să conteste procedurile de achiziție publică;
- implementarea acțiunilor corective necesare pentru a remedia neregularitățile și deficiențele identificate în cadrul misiunilor de audit, astfel încât să se prevină disfuncționalitățile viitoare în ceea ce privește achizițiile publice;
- abilitarea instituției supreme de audit cu atribuții de constatare a nerespectării de către entitățile auditate a recomandărilor și cerințelor din rapoartele de audit, după finalizarea procedurii preliminare;
- reglementarea la nivel legislativ a modalității în care entitățile auditate raportează despre executarea cerințelor și implementarea recomandărilor formulate de Curtea de Conturi;
- organizarea sesiunilor de instruire destinate autorităților contractante și operatorilor economici cu privire la modificările operate după armonizarea legislației, precum și pentru reprezentanții AAP și cei ai Agenției Naționale pentru Soluționarea Contestațiilor;
- organizarea campaniilor de informare referitoare la noile reguli privind procedurile de achiziție publică;
- plasarea pe site-urile ministerelor a informațiilor privind concluziile auditurilor efectuate de Curtea de Conturi, precum și acțiunile întreprinse pentru punerea în aplicare a recomandărilor acesteia, cu eventuala redirecționare către pagina web a Curții.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice. Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136277&lang=ro#
2. Hotărârea Guvernului nr. 1332/14.12.2016 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia (Monitorul Oficial nr. 459-471/1442 din 23.12.2016). Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=96808&lang=ro
3. Hotărârea Guvernului nr. 870/14.12.2022 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la achizițiile publice de valoare mica (Monitorul Oficial nr. 411-412 din 22.12.2022). Disponibil: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134614&lang=ro
4. Proiect Hotărâre de Guvern pentru aprobarea Programului național de dezvoltare al sistemului de achiziții publice pentru 2023-2026. Disponibil: https://www.mf.gov.md/ro/content/anun%C8%9B-privind-ini%C8%9Bierea-elabor%C4%83rii-proiectului-369
5. Chivriga Viorel. Practici de detectare și contracarare a practicilor anticoncurențiale în cadrul procedurilor de achiziție publică, Chișinău, 2018. Disponibil: http://viitorul.org/files/Practici%20Detectare%20IDIS%202018%20ro%20WEB.pdf
6. https://anticoruptie.md/ro/achizitii-publice/automobile-de-peste-30-de-milioa-

ne-de-lei-procurate-in-aceasta-toamna-de-institutiile-de-stat-serviciul-vamal-a-cheltuit-20-de-milioane-pe-masini – Automobile de peste 30 de milioane de lei, procurate în această toamnă de instituțiile de stat. Serviciul Vamal a cheltuit 20 de milioane pe mașini
7. https://anticoruptie.md/ro/achizitii-publice/licitatii-trucate-la-achizitionarea-panourilor-solare-patru-conducatori-retinuti-de-cna – Licitații trucate la achiziționarea panourilor solare. Patru conducători, reținuți de CNA
8. https://anticoruptie.md/ro/achizitii-publice/primari-directori-de-gimnazii-si-oameni-de-afaceri-retinuti-in-dosarul-granturilor-din-fondul-de-eficienta-energetica – Primari, directori de gimnazii și oameni de afaceri, reținuți în dosarul granturilor din Fondul de Eficiență Energetică
9. https://anticoruptie.md/ro/achizitii-publice/viceministra-finantelor-maria-caraus-retinuta-pentru-tentativa-de-trucare-a-unor-licitatii-publice – Viceministra Finanțelor Maria Cărăuș, reținută pentru tentativa de trucare a unor licitații publice
10. https://www.ipn.md/ro/auditul-conformitatii-achizitiilor-publice-cum-se-implementeaza-recomandarile-cu-7542_1092880.html
11. Măsurile de prevenire a corupției și recuperarea de bunuri în Republica Moldova. Raport alternativ privind punerea în aplicare a capitolelor II și V ale Convenției Națiunilor Unite împotriva corupției. Disponibil: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Judicial_Integrity_UNCAC_Corruption_Prevention_Moldova_report_ROMANIAN.pdf
12. Raport de evaluare a riscurilor de corupție în sistemul achizițiilor publice în Republica Moldova. Disponibil: https://www.undp.org/ro/moldova/publications/raport-de-evaluare-riscurilor-de-corup%C8%9Bie-%C3%AEn-sistemul-achizi%C8%9Biilor-publice-%C3%AEn-republica-moldova#
13. Raport de monitorizare și evaluare a implementării Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2023, Perioada de raportare: anul 2020. Disponibil: https://cna.md/public/files/Rezultatele_implementarii_SNIA_2020_forma_tabelara.pdf
14. Raport de monitorizare și evaluare a implementării Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2023, Perioada de raportare: semestrul I al anului 2022. Disponibil: https://cna.md/public/files/Raport_SNIA__semestul_I_2022_.pdf
15. Raport privind rezultatele revizuirilor „la fierbinte" și „la rece" ale calității misiunilor de audit pentru anul 2021. Disponibil: https://www.ccrm.md/ro/raport-privind-rezultatele-revizuirilor-la-fierbinte-si-la-rece-87_92323.html
16. Raportul Curții de Conturi asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public în anul 2015. Disponibil: https://www.ccrm.md/ro/upload/6107ce2b54a2b/1896/attached_files
17. Raportul Curții de Conturi asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public în anul 2020. Disponibil: https://www.ccrm.md/ro/upload/6143245e30a3a/91991/attached_files
18. Raportul Curții de Conturi asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public în anul 2021. Disponibil: https://www.ccrm.md/ro/upload/632411225f4de/92498/attached_files