



EVOLUȚII ACTUALE ALE ACHIZIȚIILOR PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

CURRENT DEVELOPMENTS IN PUBLIC PROCUREMENT IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Liliana BUZILĂ¹

Abstract

Public procurement is a broad concept that encompasses the process by which state-authorized entities seek suppliers of goods, works, and services. Likewise, public procurement represents an organized system of purchasing goods, performing work, and providing services to meet the needs of municipal and state institutions. Since 2007, there has been a continuous process of creation and development of the public procurement system in the Republic of Moldova. An important factor in this has been the European integration process. The dynamics of the annual volume of public procurement, in which the purchase of goods predominates, is unstable. In recent years, there has been a certain decrease under the influence of a pandemic crisis. Also, the qualitative transformation of the public procurement system in the Republic of Moldova through the massive implementation of information technologies and modern standards of transparency is remarkable.

Keywords: public procurements; contracts; procedures;

Rezumat

Achizițiile publice sunt un concept larg care cuprinde procesul, prin care entitățile autorizate de stat caută furnizori de bunuri, lucrări și servicii. De asemenea, achizițiile publice reprezintă un sistem organizat de achiziționare de bunuri, efectuare de lucrări și prestare de servicii pentru a răspunde nevoilor instituțiilor municipale și ale statului. Începând cu anul 2007, în Republica Moldova are loc un proces continuu

¹Doctorand, Universitatea de Stat din Moldova, <https://orcid.org/0009-0008-8319-4758>, ilabuzi@gmail.com



de creare și dezvoltare a sistemului de achiziții publice. Un factor important în acest sens a fost procesul de integrare europeană. Dinamica volumului anual al achizițiilor publice, în care predomină achiziția de bunuri, este instabilă. În ultimii ani, s-a înregistrat o anumită scădere sub influența unei crize pandemice. De asemenea, este remarcabilă transformarea calitativă a sistemului de achiziții publice din Republica Moldova prin implementarea masivă a tehnologiilor informaționale și a standardelor moderne de transparență.

Cuvinte cheie: achiziții publice; contracte; proceduri;

JEL classification: H00, H50, H72

INTRODUCERE

Achizițiile publice se referă la procurarea de către administrația publică și întreprinderile de stat de bunuri, servicii și lucrări.

În lucrarea lor din anul 2016 [2] experții Diana Enachi și Viorel Chivriga au menționat condițiile de bază ale funcționării unui sistem eficient de achiziții publice:

- Este importantă perceperea eficienței utilizării fondurilor publice în cadrul sistemului de achiziții prin generarea valorii, cel mai mic preț nefiind prioritate principală. Este vorba nu doar executarea unei cheltuieli în limita bugetului planificat, ci de necesitatea alegerii celei mai bune oferte sub aspect tehnico-economic, care să creeze o valoare economică autentică;

- Este recomandabilă evitarea concentrării formale pe procedura în sine și concentrarea pe proces. Politica statului în domeniul achizițiilor publice trebuie să fie orientată către efectuarea unor procurări eficiente din perspectiva beneficiarilor direcți ai serviciilor și investițiilor publice, adică a ridicării calității standardului de viață al cetățenilor țării.

- Este necesară elaborarea și implementarea legislației coerente și simple de aplicat, precum și evitarea supra-reglementării, care nu face decât să îngreuneze activitatea autorităților contractante prin diverse proceduri extrem de birocratice.

În Republica Moldova procesul de creare a sistemului de achiziții publice a început prin aprobarea Legii privind achizițiile publice în anul 2007 [4].

Cadrul legal al sistemului de achiziții publice a fost înnoit în anul 2015 în baza Legii noi privind achizițiile publice [5].

Organul public responsabil de organizarea domeniului analizat este Agenția Achiziții Publice (în continuare – AAP), care este autoritate a administrației publice în subordinea Ministerului Finanțelor. AAP este constituită în scopul fortificării capacităților autorităților contractante în domeniul achizițiilor publice, în scopul monitorizării conformității desfășurării procedurilor de achiziții publice, precum și al efectuării analizei sistemului de achiziții publice.



Odată cu semnarea Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană a fost lansat procesul de perfecționare a sistemului de achiziții publice la nivel național. În special, este vorba de prevederile titlului V al capitolului 8, care au stabilit standardele de bază în atribuirea contractelor de achiziție. [2]

La fel, sunt de remarcat măsurile pentru punerea în aplicare a Acordului privind achizițiile publice ale Organizației Mondiale a Comerțului, Strategiei de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020 și Planul de acțiuni privind implementarea acesteia. [1]

Articolul dat are drept scop analiza sistemului de achiziții publice din Republica Moldova.

ANALIZA SITUAȚIEI GENERALE ȘI A TENDINȚELOR ÎN DOMENIUL ACHIZIȚIILOR PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Indicatorii bază a activității AAP sunt prezentați în Tabelul 1.

Tabelul 1 Indicatorii activității AAP

Indicatorii	2018	2019	2020	2021
Numărul procedurilor	10830	5179	4355	3485
Numărul contractelor	25327	13800	12416	13450
Suma achizițiilor (milioane lei)	10508,7	8939,9	9040,6	8445,5

Sursa: [10]

Din datele tabelului reiese, că în perioada analizată a avut loc o tendință generală de comprimare a activității AAP.

Aceasta în mare parte se referă la numărul procedurilor, care în 2021 a constituit 3485, fiind în scădere de la nivelul de 10830 unități în anul 2018.

Numărul contractelor încheiate s-a redus de la 25327 în anul 2018 în anul 2018 până la 13450 contracte și acorduri adiționale în anul 2021, fiind totuși cu 1034 mai multe decât în perioada similară a anului 2020.

Valoare totală a achiziției publice s-a redus de la 10508,7 milioane lei în anul 2018 până la 8445,5 milioane lei în anul 2021, ceea ce este cu 595,2 milioane lei mai puțin decât în anul 2020 și reprezintă o scădere de 6,6%.

Dinamica generală a volumului anual al achizițiilor publice în Republica Moldova este prezentată în Figura 1.

În perioada analizată, volumul total al achizițiilor publice în Republica Moldova a fost de 105293 milioane lei.

Iar volumul mediu anual a fost de 7521 milioane MDL. Nivelul maxim al



achizițiilor publice a fost înregistrat în 2014 la 10839 milioane MDL.

Este de remarcat faptul, că pe parcursul lunilor ianuarie-septembrie 2022 volumul achizițiilor publice a sporit cu 43,7% față de perioada similară a anului 2021. În expresie valorică, în perioada respectivă, au procurat bunuri, servicii și lucrări de 8,84 miliarde lei, comparativ cu 8,45 miliarde lei din anul 2021. Experții prognozează, că în anul 2022 volumul al achizițiilor publice va constitui 11,5 - 12 miliarde lei. [3]

Dinamica ponderii volumului achizițiilor publice în PIB în Republica Moldova este prezentată în Figura 2.

În perioada anilor 2008–2021 acest indicator a avut tendința generală de scădere de la 9.4% până la 3.5%, nivelul maxim (9,7%) fiind înregistrat în anul 2014.

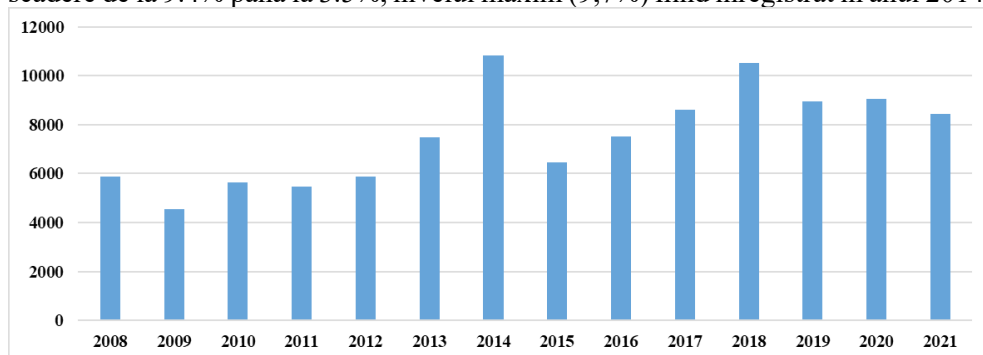


Figura 1. Dinamica volumului anual al achizițiilor publice în Republica Moldova (milioane lei). Sursa: [10]

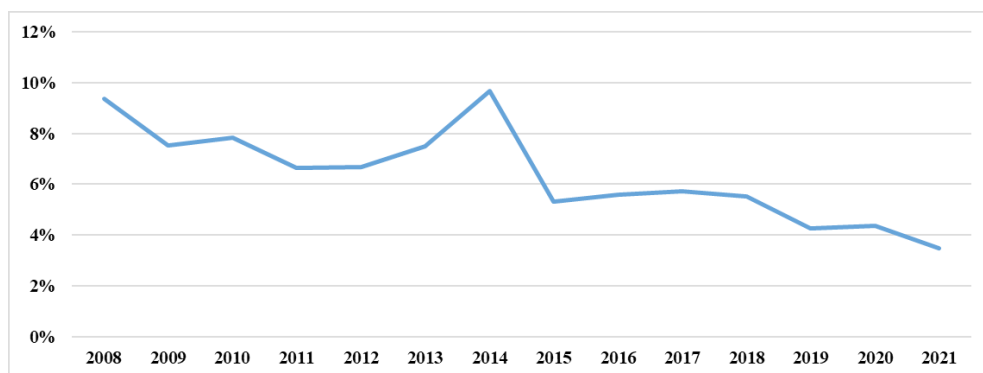


Figura 2. Repartizarea achizițiilor publice în funcție de tipul obiectului achiziției (%). Sursa: [10]

Explicația de bază a acestui proces rezidă în creștere treptată a PIB-ului Republicii Moldova pe fondul scăderii volumului achizițiilor publice.

Analiza efectuată demonstrează sustenabilitate achizițiilor publice pe termen



scurt prin prisma următorilor indicatori calculați pentru perioada anilor 2017-2021 [1]:

- creșterea achizițiilor publice cu un ritm relativ jos (3,2%) față de schimbarea nivelului mediu anual al cheltuielilor Bugetului Public Național (BPN) (11,1%);
- reducerea ponderii achizițiilor publice în cheltuielile totale ale Bugetului Public Național de la 17,6% în anul 2018 până la 10,3% în anul 2021;
- menținerea sporului mediu anual al veniturilor BPN (11,3%) aproximativ la același nivel față de cel al cheltuielilor BPN.

ANALIZA SCHIMBĂRILOR STRUCTURALE ALE ACHIZIȚIILOR PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Repartizarea achizițiilor publice după tipul de proceduri este prezentată în Figura 3.

Pentru început, este remarcabilă tendința de perfecționare calitativă a modalităților de organizare a achizițiilor publice.

Din anul 2016 nu s-au mai efectuat achiziții publice în forma dialogului competitiv – procedură de licitație deschisă, desfășurată în două etape, aplicabilă în cazul contractelor de achiziții deosebit de complexe, la care poate solicita să participe orice operator economic și în cadrul căreia autoritatea contractantă întreține un dialog cu ofertanții admiși la această licitație în vederea dezvoltării unei sau mai multor soluții alternative care să răspundă cerințelor pe baza cărora ofertanții selectați urmează a fi invitați să își depună ofertele. [7]

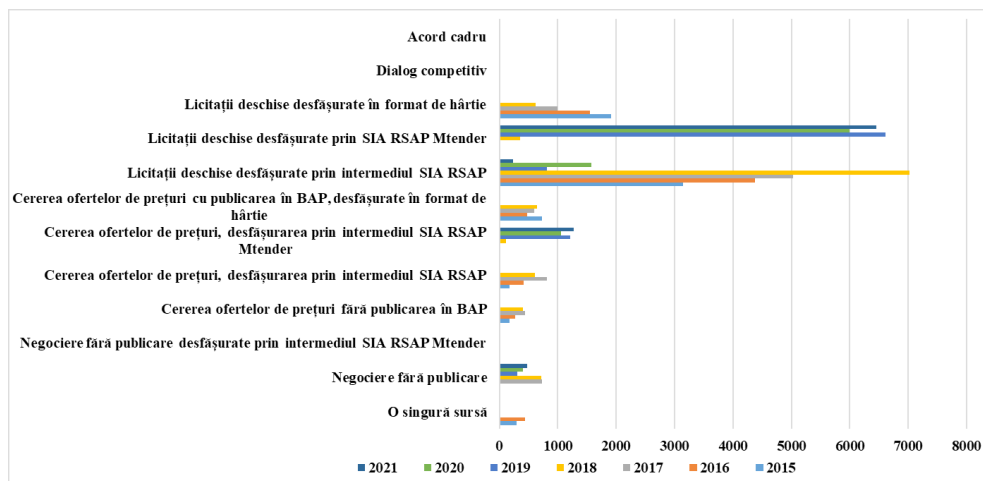


Figura 3. Repartizarea achizițiilor publice după tipul de proceduri (milioane lei). Sursa: [10]



Din anul 2017 nu mai sunt efectuate achiziții publice dintr-o singură sursă, care au fost lansate în anul 2008 pentru următoarele cazuri [6]:

Nici o ofertă adecvată sau nici o candidatură nu a fost depusă ca răspuns la procedura deschisă sau negociată, atâta timp cât condițiile inițiale ale contractului nu sunt modificate substanțial (termenele de livrare/prestare/ efectuare, achitare, condițiile de livrare/prestare, cerințele față de calitate, cantitate, garanții, alte condiții esențiale);

Într-o măsură strict necesară, din motive de maximă urgență, ca urmare a unor evenimente imprevizibile pentru autoritatea contractantă în cauză, nu se pot respecta termenele procedurilor deschise sau negociate, cu publicarea unui anunț de participare. În acest caz, motivele invocate pentru a justifica urgența achiziției nu trebuie să reprezinte rezultatul neglijenței autorității contractante.

Din motive tehnice, de creație, referitoare la protecția drepturilor exclusive, sau din alte motive obiective, de bunurile, lucrările și serviciile necesare dispune un singur operator economic, sau un singur operator economic are drepturi prioritare asupra lor și nu există o altă alternativă, ori operatorul economic este stabilit prin lege.

Din anul 2019 a încetat practicarea cererea ofertelor de prețuri fără publicarea în Buletinul Achizițiilor Publice (BAP), la fel ca și efectuarea procedurilor de achiziții publice pe suport de hârtie.

În anul 2021 nu au mai fost efectuate achiziții publice în baza cererilor ofertelor de prețuri desfășurarea prin intermediul SIA RSAP (Sistemul Informațional Automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice”).

Din anul 2018 în Republica Moldova funcționează Sistemul Informațional Automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice” MTender (SIA RSAP MTender), care este un sistem electronic online de achiziții electronice cu multiple platforme, alcătuit dintr-un portal web și o Unitate Centrală de Date de date de tip deschis (Open Data) și o rețea cu mai multe platforme din sectorul privat acreditate pentru a sprijini licitațiile desfășurate electronic pentru clienții din sectorul public și sectorul privat. Platforma electronică de achiziții este o platformă comercială electronică de achiziții publice, acreditată pentru conectarea cu MTender și oferă servicii de licitație electronică digitală atât clienților din sectorul public, cât și cumpărătorilor din sectorul privat. Fiecare platformă de achiziții MTender oferă un serviciu de asistență pentru cumpărători și operatori economici înregistrați pe această platformă pentru a accesa serviciile electronice ale MTender [1].

În anul 2021 ponderea cea mai mare (76,4%) a fost deținută de achizițiile efectuate prin intermediul licitațiile deschise desfășurate prin SIA RSAP Mtender în sumă de 6449,9 milioane lei, care a crescut față de anul 2020 cu 456,4 milioane lei (sau cu 7,6%).

Achizițiile efectuate prin intermediul cererilor ofertelor de prețuri, desfășurarea



prin intermediul SIA RSAP Mtender au avut ponderea de 15,1% în sumă de 1278,6 milioane lei, sporind față de anul 2020 cu 221,3 milioane lei (sau cu 20,9%).

Ponderea de 5,6% în anul 2021 a fost de ținută de negocierile fără publicare cu un volum de 475,7 milioane lei, fiind în creștere față de anul precedent cu 77,1 milioane lei sau cu 19,3%.

Negocierea fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare a fost introdusă prin reglementările respective în anul 2016 pentru a fi aplicate numai în următoarele cazuri [8]:

Nici o ofertă sau nici o ofertă adecvată ori nici o candidatură nu a fost depusă ca răspuns la o procedură de licitație deschisă sau de licitație restrânsă atâta timp cât condițiile inițiale ale contractului nu sunt modificate în mod substanțial (termenele de livrare/prestare/ efectuare, achitare, condițiile de livrare/prestare, cerințele față de calitate, cantitate, garanții, alte condiții esențiale).

Într-o măsură strict necesară, din motive de maximă urgență ca urmare a unor evenimente imprevizibile pentru autoritatea contractantă în cauză, nu se pot respecta termenele pentru procedura de licitație deschisă sau de negociere cu publicarea prealabilă a unui anunț de participare. În acest caz, motivele invocate pentru a justifica urgența achiziției nu trebuie să reprezinte rezultatul neglijenței autorității contractante. Autoritatea contractantă nu are dreptul de a stabili durata contractului pe o perioadă mai mare decât cea necesară pentru a face față situației de urgență care a determinat aplicarea procedurii de negociere fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare.

Din motive tehnice, de creație sau referitoare la protecția drepturilor exclusive, un singur operator economic dispune de bunurile, lucrările și serviciile necesare sau un singur operator economic are drepturi prioritare asupra lor și nu există o altă alternativă.

O pondere joasă (2,7%) în anul 2021 a revenit licitațiilor deschise desfășurate prin intermediul SIA RSAP, care au avut drept efect efectuarea achizițiilor publice în sumă de 229,7 milioane lei, care s-a redus cu 1346,2 milioane lei (sau cu 85,4%).

Achizițiile publice prin acord-cadru în anul 2021 au avut o pondere nesemnificativă (0,1%) și o valoare de 11,6 milioane lei.

Aceasta este „o modalitate specială de atribuire a contractelor de achiziții publice care poate fi utilizată după aplicarea unei proceduri de achiziție publică și care stabilește condițiile esențiale pentru contractele subsecvente care urmează să fie atribuite, inclusiv cerințele pentru selectarea operatorului/operatorilor economic/economici” [9].

Informațiile privind repartizarea achizițiilor publice în funcție de tipul obiectului achiziției (bunuri/lucrări/servicii) sunt prezentate în Figura 4.

În anul 2021, 70,9% din numărul total de contracte de achiziții publice aferente procurării de bunuri a fost încheiate în număr de 9538 de unități, adică cu 658 de



contracte mai mult decât în 2020.

Din punct de vedere al importanței, următoarea poziție este ocupată de lucrări (17,5%) cu 2352 de contracte, în creștere față de anul precedent cu 377 de unități.

Contractele legate de achizițiile publice pentru procurarea de servicii au avut o pondere de 11,6% din numărul total de contracte, constituind 1560 unități, practic rămânând la nivelul anului precedent.

În ceea ce privește achizițiile, în anul 2021 majoritatea (45,8%) este legată de achizițiile de bunuri în sumă de 3866,7 milioane lei, care au crescut cu 316,4 milioane lei (sau 8,9%) față de 2020.

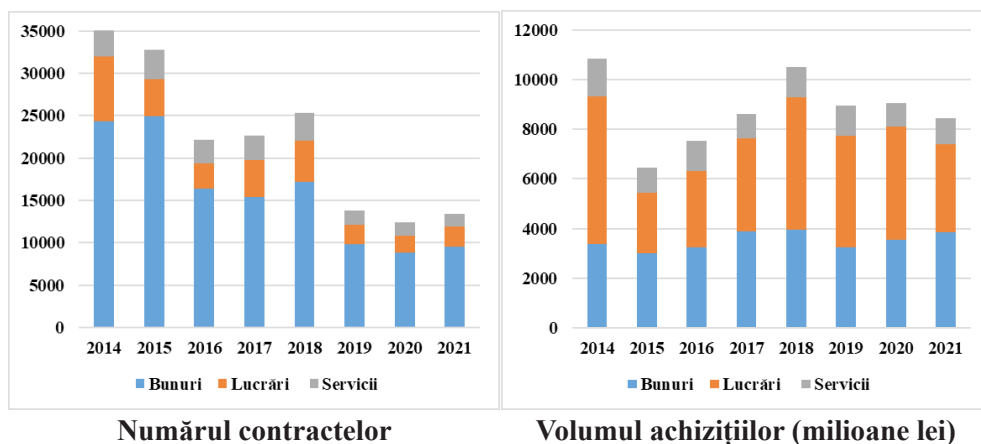


Figura 4. Repartizarea achizițiilor publice în funcție de tipul obiectului achiziției

Sursa: Rapoartele de activitate al AAP pentru anii 2014-2021, <https://tender.gov.md/ro/documente/rapoarte-de-activitate>

Achizițiile publice de lucrări au avut valoare de 3516,1 milioane lei, care au scăzut, respectiv, cu 1033,6 milioane lei (sau 22,7%). Achizițiile publice de servicii au însumat 1062,7 milioane lei, cu un spor de 122,1 milioane lei (sau cu 13,0%).

CONCLUZII

Sistemul de achiziții publice constituie un element important al mecanismului financiar al unui stat modern. În viziunile moderne, achizițiile publice reprezintă o modalitate principală și eficientă de asigurare a instituțiilor bugetare și a întreprinderilor de stat cu bunuri, lucrări și servicii. Începând cu anul 2007 în Republica Moldova a fost constituit un sistem performant de achiziții publice, ca în ultimii ani a implementat proceduri moderne de organizare a procurărilor statului de



bunuri, lucrări și servicii prin aplicarea tehnologiilor informaționale și respectarea principiilor de transparență. Acest proces a fost fundamentat prin perfecționarea continuă a cadrului juridic aferent. În perioada anilor 2018-2021 a avut loc o anumită scădere a volumului achizițiilor publice, fiind foarte probabilă o creștere în anii următori, inclusiv în cadrul activităților statului legate de depășirea consecințelor crizelor pandemice, energetice și post-pandemice.

BIBLIOGRAFIE

1. BUZILĂ, Liliana. Controlul achizițiilor publice prin prisma criteriilor de sustenabilitate, Revista Univers Strategic, No: 51, XIII/2022, p. 84-98, <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1067025>
2. ENACHI, Diana; CHIVRIGA, Viorel. Achizițiile publice în Republica Moldova - probleme, reglementări noi și reforme așteptate, http://www.viitorul.org/files/2_4.pdf
3. ENACHI, Diana. Volumul achizițiilor publice a atins cifra record de 8,8 miliarde lei, în primele nouă luni ale lui 2022, <https://agora.md/stiri/110287/volumul-achizitiilor-publice-a-atins-cifra-record-de-88-miliarde-lei-in-primele-noua-luni-ale-lui-2022>
4. Legea Republicii Moldova Nr. 96 din 13.04.2007 privind achizițiile publice (Publicată la 27.07.2007 în Monitorul Oficial Nr. 107-111 art. 470)
5. Legea Republicii Moldova Nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice (Publicată la 31.07.2015 în Monitorul Oficial Nr. 197-205 art. 402)
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova Nr. 1407 din 10.12.2008 pentru aprobarea Regulamentului privind realizarea achizițiilor publice dintr-o singură sursă (Publicată la 19.12.2008 în Monitorul Oficial Nr. 226-229 art. 1425)
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova Nr. 804 din 10.10.2013 pentru aprobarea Regulamentului privind realizarea achizițiilor publice prin dialog competitiv (Publicată la 18.10.2013 în Monitorul Oficial Nr. 228-232 art. 907)
8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova Nr. 668 din 27.05.2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la achizițiile publice folosind procedura de negociere (Publicată la 31.05.2016 în Monitorul Oficial Nr. 150 art. 712)
9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova Nr. 694 din 23.09.2020 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la acordul-cadru ca modalitate specială de atribuire a contractelor de achiziții publice (Publicată la 02.10.2020 în Monitorul Oficial Nr. 247-257 art. 854)
10. Rapoartele de activitate al AAP, <https://tender.gov.md/ro/documente/rapoarte-de-activitate>

