

Recomandări pentru noul Regulament privind modul de planificare al contractelor de achiziții publice

Etapă de planificarea a achizițiilor are un rol crucial în succesul unei achiziții publice, deși adesea nu i se acordă atenția necesară. Iar succesul unei achiziții poate fi atins printr-o achiziție cu reguli clare, cerințe proporționale obiectului achiziției; realizată în timp util pentru a permite autorității să își atingă obiectivele instituționale; care pune la dispoziția autorității bunuri, servicii sau lucrări de calitate necesară. O planificare riguroasă asigură procurarea bunurilor/serviciilor/lucrărilor necesare conform necesităților autorităților, în timp util, în cantitatea și calitatea necesară și la un preț corect. Acest fapt este cu atât mai important cu cât sectorul achizițiilor este atent urmărit de către partenerii noștri, în special în contextul procesului de integrare europeană a Republicii Moldova și alinierea legislației la acquis-ul comunitar.

Planificarea defectuoasă este una dintre cele mai frecvente încălcări din procesul de achiziție, fapt confirmat, atât de datele privind rezultatele monitorizării efectuate de Agenția Achiziții Publice, cât și monitorizarea din partea societății civile. Iar, practica de a procura doar pentru a utiliza resursele financiare alocare pentru anul bugetar curent este cu siguranță o practică nocivă care trebuie evitată la maxim, dacă nu exclusiv. În același timp, o planificare riguroasă previne sau reduce o serie de riscuri care pot avea impact negativ asupra procesului de achiziție și a atingerii obiectivelor instituționale ale autorităților. Aceste riscuri se referă la: divizarea achizițiilor, lipsa de oferte, anularea procedurilor de achiziție (și creșterea ponderii procedurilor de negociere fără publicare), contestații, depășirea termenilor stabiliți pentru implementarea proiectelor, costuri crescute (administrative, financiare) ineficiență în utilizarea banilor publici și chiar întârzieri în prestarea unor servicii publice de calitate cetățenilor.

Este important de menționat că planificarea nu este doar despre elaborarea unui Plan de achiziții. Etapa de planificare a achizițiilor este și despre identificarea necesităților autorității, estimarea costurilor, analiză de piață, stabilirea termenelor clare și a procedurilor corespunzătoare prin care vor fi procurate bunurile, serviciile sau lucrările. În același timp, planul de achiziție reprezintă o previziune și nu este obligatoriu pentru autoritatea contractantă. Scopul acestuia este de a eficientiza procesul de achiziție și a informa operatorii economici, cetățenii cu privire la bunurile, serviciile și lucrările care vor fi procurate pe parcursul anului bugetar de către o autoritate contractantă specifică.

În rezultatul monitorizării achizițiilor publice dar și a discuțiilor cu reprezentanții autorităților contractante de toate nivelurile și capacitățile, formulăm o serie de recomandări pentru eficientizarea planificării, structurate pe 3 categorii:

I. Legislație

Cadrul legal primar și cel secundar nu este aliniat corespunzător fapt ce generează riscuri, incoerențe și aplicarea acestuia într-o manieră discretă și neuniformă. În plus, cadrul legal conține norme inutile, care nu sunt aplicate în practică și care necesită a fi modificate sau excluse. Legea 131/2015 prevede obligația autorității contractante de a elabora planuri anuale și trimestriale de achiziții publice. Respectiv avem o normă care nu este aplicată în practica autorităților și necesită revizuire. Respectiv, urmează excluderea obligației de a elabora planuri trimestriale. Recomandăm excluderea confuziei dintre Plan anual de achiziții și Anunț de intenție inclusiv termenele de aprobare și publicare.

II. Administrativ/tehnic

Alături de transparență achiziții, care este un principiu fundamental în achiziții, societatea civilă pleadează pentru un proces eficient de achiziții publice cu proceduri simple și ușor de administrat pentru autoritățile contractante. Accentele trebuie puse pe rezultate și nu pe proceduri birocratice care se dublează și care sunt o povară administrativă pentru autorități. Or, cu cât procesele sunt mai simple, cu atât riscurile sunt mai reduse.

III. Digitalizare și date deschise

Este imperios ca etapa de planificare să fie integral digitalizată, astfel încât să excludem definitiv planurile de achiziții elaborate pe hârtie, scanate și publicate pe circa 2000 de site-uri ale autorităților contractante centrale și locale din toată țara.

Modelul de Plan anual de achiziții necesită a fi digitalizat, automatizat și integrat în sistemul electronic astfel încât să nu existe abordări diferite. Autoritățile contractante trebuie doar să introducă datele privind achizițiile planificate în sistem iar sistemul automat să le sistematizeze și publice. Digitalizarea planificării achizițiilor ar elimina o serie de probleme și proceduri pe care autoritățile le urmează acum și reprezintă o povară administrativă.

Accesul la date deschise privind achizițiile este crucial are o serie de avantaje, inclusiv permite autorităților elaborare a unor politici bazate pe date și evidente, analiză și monitorizare, dar și monitorizare din partea societății civile și acces la date pentru cetățeni. Formatul în care sunt publicate actualmente planurile de achiziții nu oferă acces la date deschise accesibile publicului care pot fi utilizate și analizate. Or, datele deschise înseamnă date care sunt ușor de accesat, analizat, utilizabile și reutilizabile. Un document scanat publicat pe un site nu oferă aceste caracteristici. Digitalizarea etapei de planificare și, de altfel, a întregului ciclu de achiziții permite, atât decidenților, cât și societății civile să urmărească rezultatul achizițiilor și să stabilească eficiența acestora prin compararea valorii finale a unui contract de achiziție, a valorii estimate, planificate, incluse din plan, cât și a cheltuielilor preconizate în bugetul instituției.

Propuneri la proiectul de Regulamentul nou:

Prevederi pe care le apreciem pozitive și le susținem:

1. Au fost clarificate termenele de aprobare și publicare al Planului de achiziții. În Regulamentul actual prevederile generau confuzie în particular cu privire la termenul de aprobare a Planului. Proiectului noului Regulament menționează clar termenele de aprobare, publicare și republicare după modificare.

Pct. 40. Planul de achiziții se aprobă în termen de 10 zile de la data aprobării bugetului instituției și se publică în termen de 5 zile pe site-ul web oficial al autorității contractante, la compartimentul achiziții publice.

Pct. 46. Orice modificare a planului de achiziții publice se documentează corespunzător, iar forma revizuită a planului se aprobă de către conducerea autorității contractante și se publică pe pagina web oficială a instituției, la compartimentul „Achiziții publice”, în termen de 5 zile de la aprobare

2. Introducerea unui concept nou și anume cel de monitorizare. Proiectul regulamentului prevede ca autoritatea contractantă să elaboreze rapoarte semestriale și anuale de

monitorizare ale executării planului anual de achiziție: monitorizarea se realizează prin actualizarea periodică a stadiului fiecărei achiziții, identificarea eventualelor întârzieri, blocaje sau abateri și prin aplicarea măsurilor corective, în funcție de necesități și de resursele financiare disponibile

Prevederi ale Regulamentului nou care necesită îmbunătățiri:

1. Norma cu privire la loturi este una generală care poate genera interpretări duale și chiar abuzive. Respectiv, sugeram de extins necesitate împărțirii pe loturi inclusiv pentru atragerea și susținerea IMM-urilor, în special pe sectoare precum cel alimentar.
În funcție de natura și complexitatea achiziției, autoritatea contractantă evaluează oportunitatea împărțirii contractului pe loturi, în scopul de a încuraja concurența și participarea operatorilor economici mici și mijlocii
2. Formularea la bunuri și servicii sezoniere este preluată din regulamentul precedent și generează interpretări contradictorii. Nu este suficient de clar, este această listă de bunuri și servicii sezoniere exhaustivă sau sunt niste exemple oferite, fiind utilizată expresia „cum ar fi”: În cazul achizițiilor de bunuri și servicii sezoniere, cum ar fi produsele alimentare, serviciile de alimentare și transport aerian de călători”
3. La pct. 37 din Regulament care se referă la structura Planului, considerăm că norma este îmbunătățită și Planul va conține mai multe date. Înșă, avem și câteva recomandări suplimentare care vor contribui la un acces ușor la date deschise privind achizițiile planificate. Având în vedere complexitatea și numărul mare de pagini al unor Planuri, recomandăm și îmbunătățirea structurii generale, după bunuri, servicii și lucrări cu sume totale pentru fiecare categorie și per total.
4. Și, nu în ultimul rând, subliniem necesitatea urgentării aprobării și implementării mecanismului de Profesionalizarea și Certificare care va contribui semnificativ la îmbunătățirea și eficientizarea planificării achizițiilor prin creșterea capacităților specialiștilor în achiziții publice în vederea analizei necesităților, analizei de piață, aplicarea metodelor de calculare a valorii estimate, etc.