

Achizițiile publice "transparente" fără date deschise

Serghei Merjan

Director de program „Expert-Grup”

Septembrie, 2024

Transparența este unul dintre elementele-cheie ale unui stat de drept și reprezintă unul din principiile de bază al managementului financiar public, inclusiv al achizițiilor publice, prevăzut în cadrul legal național și european. Societatea per ansamblu, și fiecare cetățean în parte, are dreptul să cunoască cum, când, pentru ce și cât de eficient sunt utilizați banii publici, care preponderent provin din impozite și taxe. Astfel, asigurarea accesului deplin, în format utilizabil și la timp la informații de interes public, în parte ce țin de gestionarea resurselor financiare publice, este responsabilitatea autorităților publice, care, conform noțiunii ce o definește, ar fi în serviciul cetățenilor, prin realizarea interesului public.

Context

Sistemul și procesele de achiziții publice au fost criticate de nenumărate ori pentru probleme de eficiență și vulnerabilitate la riscuri de fraudă și corupție. Creșterea transparenței a fost una din măsurile recomandate în acest sens. Astfel, din octombrie anului 2018 în Republica Moldova a fost lansat un nou sistem informațional automatizat Registrul de stat al achizițiilor publice (SIA RSAP) MTender, cu scopul eficientizării procesului de achiziții publice și creșterii transparenței acestuia.

SIA RSAP MTender conține un volum imens de informații de interes public, care ar putea fi utilizate în scopuri de instruire, identificare a bunelor practici, analiză, monitorizare și evaluare, inclusiv identificare și prevenire a riscurilor și cazurilor de fraudă și corupție în procesul de achiziții publice. Totodată, lipsa unui instrument de agregare și analiză a datelor, sau cel puțin de convertire și export de date pentru prelucrare, prin intermediul programelor de MS Office sau alte aplicații, nu permitea utilizarea pe deplin a beneficiilor datelor produse de SIA RSAP MTender. În anii 2019-2020 au fost inițiate activitățile în vederea elaborării unui asemenea instrument. Astfel, în aprilie 2021, Open Contracting Partnership a prezentat instrumentul digital de analiză Business Intelligence (BI) bazat pe datele deschise disponibile în SIA RSAP Mtender.

Avantajele oferite de instrumentul BI

Lansarea instrumentului BI a fost un pas important în vederea creșterii transparenței utilizării banului public, care urma să contribuie la responsabilizarea factorilor de decizie din sectorul public în procesul de planificare și atribuire a contractelor din banii publici. Totodată, potrivit declarațiilor autorităților din sistemul achizițiilor publice, ar fi eficientizat procesul de colectare și analiză a datelor aferente achizițiilor publice și producerea statisticilor în domeniu, care vor facilita și procesul de reformare a domeniului achizițiilor publice.

Instrumentul BI a oferit acces publicului la posibilități pentru analiza rapidă și convenabilă a achizițiilor publice, și ulterior sectoriale, după mai multe criterii, inclusiv:

- articolele de cumpărare și clasificatoarele acestora;
- autorități/entități contractante;
- ofertanți/furnizori;
- tipuri, statutul ofertelor și loturilor;
- contestații;

- perioade de timp;
- eficiența achizițiilor.

Totodată, acesta conține și sistemul de filtre și posibilitatea de export a datelor în Excel ce extinde oportunitățile de prelucrare și analiză pentru utilizatori.

Achiziții în domeniul sănătății, educației, dezvoltării regionale și locale, drumurilor, IT și alte achiziții de impact au fost vizibile cu ajutorul instrumentului, fiind posibilă trasabilitatea proceselor de achiziție. Obligarea publicării pe MTender din iulie 2023 a contractelor de valoare mică ar fi crescut vizibilitatea utilizării bunului public și ar fi permis monitorizarea utilizării banilor pentru domeniile cu impact, promovate de autorități în anul 2024.

Mai mult decât atât, instrumentul de analiză business a contribuit esențial la eficiența și scara proceselor de monitorizare a achizițiilor publice, precum și oportunităților de identificare a riscurilor de fraudă și corupție în domeniu.

Promovarea transparenței fără date deschise privind achiziții publice

În anul 2023, Guvernul Republicii Moldova a adoptat documentele strategice în domeniul finanțelor publice și achizițiilor publice, prin care s-a angajat să realizeze alinierea la standarde înalte de responsabilitate și transparență în sectorul public, precum și a promovat legea privind accesul la informațiile de interes public. Potrivit art. 9 din legea nr. 148 din 09.06.2023, privind accesul la informațiile de interes public, interesul public prevalează în special în cazul informațiilor a căror divulgare va contribui la:

- dezvăluirea achizițiilor publice ilegale sau a cheltuielilor ilegale din bugetele publice;
- dezvăluirea actelor de corupție sau actelor conexe acestora;
- dezvăluirea potențialelor conflicte de interese;
- prevenirea și dezvăluirea amenințărilor grave la viața sau sănătatea persoanelor;
- prevenirea și dezvăluirea prejudicierii mediului înconjurător;
- înțelegerea unor probleme pentru care sunt elaborate politici publice sau desfășurate consultări publice;
- asigurarea tratamentului egal în fața legii.

Este vorba de datele și informațiile care furnizează în regim real modulul analitic sau care pot fi identificate cu ajutorul acestuia, în parte ce țin de domeniul achizițiilor publice și sectoriale, precum și bunurilor, lucrărilor și serviciilor care fac obiectul achizițiilor respective.

Potrivit datelor Agenției Achiziții Publice, în ultimii 5 ani ponderea valorică a contractelor de achiziții publice a variat între 3.5% și 5% din produsul intern brut, iar valoarea contractelor de achiziții atribuite în 2023 a depășit 13 mld.lei, sumă impunătoare, care trebuie utilizată responsabil și pe lângă asigurarea necesităților sectorului public, ar trebui să contribuie la dezvoltarea economiei naționale.

Cu ajutorul datelor furnizate de instrumentul BI conectat la SIA RSAP Mtender, organizațiile societății civile au elaborat mai multe rapoarte de monitorizare și evaluare a achizițiilor publice, cu identificare a riscurilor de fraudă și corupție, problemelor de eficiență și eficacitate a achizițiilor, sesizând totodată caracterul limitat și fragmentat al informațiilor privind executarea contractelor, însă autoritățile nu au întreprins acțiuni concrete în vederea asigurării accesului la aceste date.

Este evident că controlul public îi deranjează pe unii factori de decizie care percep achizițiile publice ca un instrument de satisfacere a altor interese decât cele publice, precum și incomodează unele companii care prosperă datorită achizițiilor publice, pe când altele renunță la afaceri cu statul după mai multe încercări nereușite. Evaluările efectuate au identificat cazuri de manipulare a procesului de achiziții, precum și atribuirea contractelor în modul cât mai invizibil pentru societate, sau doar cu aparența unor procese publice și competitive.

Legea privind accesul la informațiile de interes public, nu a contribuit la creșterea transparenței achizițiilor publice. Din contra, din februarie 2024, la o lună de la intrare în vigoare a legii respective, instrumentul analitic BI nu mai prezintă datele actualizate din SIA RSAP Mtender, privind procesul de atribuire a contractelor de achiziții publice și sectoriale.

Astfel, în pofida actelor normative adoptate, transparența proceselor de achiziții publice s-a redus, fiind neglijate obligațiile și angajamentele asumate privind transparența în domeniul managementului financiar public. Guvernarea nu a dat dovadă de existența interesului real în asigurarea transparenței în achiziții publice, inclusiv și prin faptul că, în perioada 2021-2023, Open Contracting Partnership a acoperit costurile de dezvoltare, actualizare și mentenanță ale instrumentului analitic utilizat de instituțiile statului, autoritățile și entitățile contractante, organizațiile societății civile și experți în domeniu, iar informațiile despre executarea contractelor de achiziții publice și sectoriale sunt limitate doar la rapoartele publicate de unele autorități contractante pe paginile lor web.

Apel către guvernare

Centrul Analitic Independent Expert-Grup exprimă o profundă îngrijorare cu privire la limitarea transparenței în domeniul achizițiilor publice și sectoriale, situația care are loc pe fundalul proceselor de negociere bilaterală, și ar putea avea impact negativ asupra parcursului European al Republicii Moldova, având în vedere că achizițiile publice reprezintă unul din pilonii pentru aderare.

Totodată, considerăm că asigurarea transparenței în procesul decizional în Republica Moldova, inclusiv proceselor de achiziții publice, nu este responsabilitatea organizațiilor internaționale și partenerilor de dezvoltare, dar a autorităților publice din Republica Moldova, care tinde să devină membru al Uniunii Europene și se poziționează ca stat democratic ce promovează principiile de bună guvernare.

Astfel, facem apel către Parlament și Guvern ca să fie asigurată:

1. Respectarea cadrului legal și normativ, privind accesul la informațiile de interes public, inclusiv să fie asigurată publicarea datelor aferente finanțelor publice și achizițiilor publice.
2. Identificarea și alocarea în termenii restrânși a resurselor financiare necesare pentru funcționalitatea continuă și deplină a instrumentului analitic, cu prezentarea tuturor informațiilor de interes public din SIA RSAP Mtender, cu sincronizarea datelor în regim real.
3. Disponibilitatea pe portalul guvernamental <https://mtender.gov.md/> a informațiilor privind toate contractele de achiziții publice și sectoriale atribuite, precum și altor contracte de achiziții finanțate din banii publici atribuite prin excepție de prevederile legii privind achizițiile publice (cu excepția contractelor care se atribuie la secret de stat), înregistrate și neînregistrate în sistemul trezorial al Ministerului Finanțelor, precum și datele la zi privind executarea acestora.

Implementarea în regim prompt a acestor măsuri va demonstra că guvernarea își asumă declarațiile și inițiativele legislative adoptate și este transparentă în gestionarea banilor contribuabililor, precum și a fondurilor UE și a altor donatori.