

ANALIZA PROIECTULUI DE LEGE PENTRU COMPLETAREA ARTICOLULUI 44 DIN LEGEA PRIVIND ACHIZIȚIILE PUBLICE

7 mai 2012

Rustam Romaniuc

Sumar: Promovarea de către autoritățile publice a unor obiective comune în folosul societății prin intermediul activității economice este o inițiativă laudabilă. Însă mijloacele alternative prin care ne dorim realizarea acestui obiectiv trebuie analizate cu grijă prin prisma costurilor totale generate în urma alterării stimulentele politice și economice. În urma analizei proiectului de Lege pentru completarea articolului 44 din Legea privind achizițiile publice concluzionăm că această măsură ar genera distorsiuni semnificative în procesul de alocare a resurselor publice, ar cauza costuri pe termen lung ce țin de moderarea eforturilor producătorilor protejați de a inova și ar crea un mediu incert și prin urmare nefavorabil pentru investițiile străine.

CONTEXTUL PROBLEMEI

Atunci când cheltuiesc banii publici, contractanții publici nu au aceleași motivații ca și managerii din sectorul privat care sub presiunea forțelor de piață nu își pot permite să ia decizii pe baza altor criterii decât cele ce țin de eficacitatea cu care sunt cheltuite resursele disponibile.

Din acest motiv normele privind procedurile de achiziție publică prevăd mecanisme specifice de atribuire a contractelor care sunt menite să sporească transparența și eficacitatea în administrarea resurselor publice. Dat fiind ponderea semnificativă a achizițiilor publice în cheltuielile publice globale din Republica Moldova – aceasta fiind de aproximativ 1/6 în 2011¹ – prin Legea nr. 96-XVI din 13 aprilie 2007, au fost instituite garanții care să compenseze o eventuală lipsă de disciplină din partea contractanților publici. Mai mult, procedurile de achiziție publică sunt în principiu menite să protejeze împotriva tratamentului preferențial și costisitor pentru contribuabil în favoarea operatorilor economici naționali sau locali².

În același timp, autorii proiectului Legii din 21.03.2012 privind procedurile de atribuire a contractelor publice în Republica Moldova susțin că anume favorizarea agenților economici locali va stimula activitatea economică în localitățile rurale și va crea parteneriate publice-private de succes. Conform proiectului de Lege pentru completarea articolului 44 din Legea privind achizițiile publice, aflat în proces de avizare la Guvern, se propune ca administrațiile publice locale (APL) de nivelul întâi (primăriile) și de nivelul doi (consiliile raionale) în calitatea de achizitori publici să aplice o marjă preferențială de 10% pentru lucrările, bunurile și serviciile oferite de către producătorii autohtoni – care sunt înregistrați și activează în raza autorității contractante (în raza primăriei sau a raionului). De fapt, această măsură prevede ca la evaluarea ofertelor înaintate, autoritatea contractantă să aplice o creștere de 10% a prețului pentru ofertele care nu provin din raza autorității contractante. A priori o astfel de măsură de politică publică contravine principiilor de eficiență economică. Din acest punct de vedere, care pot fi motivele pentru aprobarea proiectului de Lege de către reprezentanții poporului, știind că acesta din urmă contribuie la formarea resurselor publice locale și este în cele din urmă cointerestat în eficientizarea cheltuielilor?

Autoritățile publice tind într-adevăr să aplice în politicile de achiziție publică un regim prin care sunt favorizați agenții economici autohtoni locali pentru a obține în cele din urmă alte beneficii decât cele ce țin de eficiența economică (Sennoga, 2006; Evenett and Hoekman, 2002). De fapt, eficiența economică este doar unul din obiectivele urmărite în formularea de politici publice. De exemplu, Comisia Europeană în elaborarea Cărții Verzi privind modernizarea politicii UE în domeniul achizițiilor publice notează un obiectiv complementar celui de eficientizare a cheltuielilor. Acesta este de a permite achizitorilor să utilizeze achizițiile publice în favoarea îndeplinirii unor obiective comune în folosul societății: între acestea se numără protecția mediului, eficientizarea utilizării resurselor și energiei și combaterea efectelor schimbărilor climatice, promovarea inovării și incluziunii sociale și asigurarea furnizării unor servicii publice de înaltă calitate. În atribuirea contractelor de achiziție publică aceste beneficii pot fi asigurate la nivelul societății prin luarea în considerare a efectelor pozitive care dincolo de eficiența economică afectează direct dinamica economică și socială a unei localități. De exemplu, protecția producătorilor/furnizorilor rurali de lapte prin atribuirea marjei preferențiale de 10% comparativ cu oferta companiilor naționale în achizițiile efectuate de către școlile raionale din Moldova ar putea, teoretic:

¹ Vezi raportul Agenției Achiziții Publice din Moldova privind activitatea desfășurată în perioada anului 2011, http://www.tender.gov.md/common/anunt/1/Raport_AAP_2011.pdf

² Vezi Cartea Verde privind modernizarea politicii UE în domeniul achizițiilor publice, Comisia Europeană, Bruxelles, 27.1.2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0015:FIN:RO:PDF>

- îmbunătăți controlul calității din motivul proximității geografice a producătorului cu autoritatea contractantă;
- asigura o mai mare adaptabilitate a ofertei cu nevoile consumatorului final atât privind cantitatea cât și conținutul produsului ;
- crea noi oportunități economice pentru producătorii rurali care odată cu moderarea concurenței pe piața locală ar putea crea noi locuri de muncă în regiuni sensibile din punct de vedere economic și social;
- și nu în ultimul rând spori, la nivel local, calitatea bunurilor de interes și folosință publică prin intermediul contribuțiilor întreprinderilor locale la bugetele unităților administrativ-teritoriale³.

Totodată, discriminarea agenților economici pe baza altor criterii decât eficiența ofertei acestora intră în contradicție cu Legea nr.1103-XIV din 30.06.2000 cu privire la protecția concurenței, art.9, alin.(1) interzicând crearea de situații privilegiate unor agenți economici față de concurenții care activează pe aceeași piață de mărfuri. E de notat de asemenea că acordarea unei preferințe ofertanților autohtoni locali contravine și legislației comunitare și ar tergiversa procesul de aprofundare a relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană.

Mai mult decât atât, deși în teorie această măsură ar putea spori bunăstarea în zonele rurale prin favorizarea agenților economici care activează în raza autorității contractante, în practică în urma distorsiunilor create la nivel național în procesul de alocare a banilor publici, aceste beneficii vor fi depășite de creșterea costurilor globale/naționale pentru APL. Adițional, această măsură ar crea stimulente politice care sunt de natură să amplifice inflația costurilor pentru contractele publice, costul final fiind suportat de către contribuabil. În acest sens, la luarea de decizii publice e necesar ca decidenții politici să considere costurile și beneficiile totale ce țin de implementarea proiectului. Mai mult, este important să înțelegem în ce măsură distorsiunile economice și politice pot duce la pierderi mai mari pentru bunăstarea colectivă decât beneficiile sociale scontate de către autorii politicii publice. În continuare vom analiza teoretic proiectul de Lege pentru completarea articolului 44 din Legea privind achizițiile publice prin prisma costurilor generate în urma distorsiunilor economice și politice și, respectiv, vom recomanda avizarea pozitivă sau negativă a inițiativei legislative.

DOCUMENTELE ANALIZATE

Acest Policy Brief vizează proiectul de Lege pentru completarea articolului 44 din Legea privind achizițiile publice din 21.03.2012. Analiza respectivă este bazată preponderent pe următoarele acte:

- Inițiativa legislativă privind proiectul de Lege pentru completarea articolului 44 din Legea privind achizițiile publice din 21.03.2012;
- Nota informativă la proiectul Legii pentru completarea articolului 44 din Legea privind achizițiile publice;
- Legea nr. 96 din 13.04.2007 privind achizițiile publice;
- Comunicat referitor la modificările la Legea privind achizițiile publice nr. 96-XVI din 13.04.2007 publicat în Monitorul Oficial al RM nr. 13-14 din 13.01.2012;
- Cartea Verde a Comisiei Europene privind modernizarea politicii UE în domeniul achizițiilor publice. Către o piață europeană a achizițiilor publice mai performantă din 27.01.2011;
- Raportul privind monitorizarea Legii privind achizițiile publice nr. 96-XVI din 13.04.2007.

³ Vezi Legea privind finanțele publice locale,

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=312821>

ESENȚA PROIECTULUI DE LEGE

În cadrul inițiativei legislative menționate, autorii proiectului intenționează să reducă presiunea concurențială de pe piața de achiziții publice și respectiv să faciliteze atribuirea producătorilor autohtoni locali a contractelor de cumpărare de către APL de nivelul întâi și doi. Conform autorilor inițiativei, acordarea dreptului de aplicare a marjei preferențiale în favoarea agenților economici autohtoni care activează în raza APL contractante va stimula dezvoltarea economică a localităților rurale prin:

- Identificarea și susținerea producătorilor autohtoni locali din raza comunei, raionului;
- Valorificarea eficientă a oportunităților pieței;
- Stimularea creării unui parteneriat public-privat la nivel local.

Totuși, privită prin prisma stimulentei și a costurilor generate de astfel de măsuri de discriminare economică, această inițiativă apare ca una total ineficientă atât din punct de vedere economic cât și social. Mai jos este explicat de ce.

ANALIZA PROGRAMULUI

Promovarea de către autoritățile publice a unor obiective comune în folosul societății prin intermediul activității economice este o inițiativă lăudabilă. Însă alternativele de politici publice, *idem* mijloacele prin care ne dorim realizarea acestui obiectiv trebuie analizate cu grijă prin prisma consecințelor directe și indirecte a acestora asupra bunăstării colective. Mai exact ne propunem să analizăm în ce măsură efectele acordării marjei preferențiale vor determina realizarea rezultatului scontat (susmenționat) precum și efectele alternativei care este menținerea unor proceduri de achiziții publice impartiiale.

Efectele acordării marjei preferențiale pentru producătorii autohtoni locali:

- ***Menținerea și promovarea producătorilor locali va limita principala forță a unei economii de piață – concurența între agenții economici – care la rândul ei va conduce la o scădere în așteptările și bunăstarea consumatorilor de bunuri și servicii aprovizionarea cărora ține de APL.*** Odată cu moderarea presiunii concurențiale din partea producătorilor naționali sau internaționali, ofertanții locali nu vor mai avea aceleași stimulente pentru a investi în sporirea calității lucrărilor, bunurilor și serviciilor produse. Mai mult decât atât, producătorii de pe piețele protejate tind în general să se specializeze pe o gamă limitată de produse. Prin urmare, consumatorul final al lucrării, bunului sau serviciului oferit va avea de suferit în urma reducerii opțiunilor care generau o utilitate mai mare la cost egal;
- ***Un alt efect semnificativ generat de eventuala implementare a marjei preferențiale ține de creșterea costurilor pentru APL a contractelor de achiziție publică.*** Această propunere va cauza fundamental același tip de distorsiuni economice ca și aplicarea unui tarif comercial pentru produsele care nu provin din raza autorității în care acestea sunt consumate. În acest context, pentru unii producători ar fi mai profitabil să modifice „compoziția geografică” a produsului prin deschiderea unui punct de lucru în localitatea respectivă sau a unei filiale, în scopul de a beneficia de politica preferențială a autorității contractante. Deoarece aceasta politică implică schimbări în comportamentul producătorului care nu ar fi avut loc în lipsa noilor constrângeri, măsura propusă va spori cu certitudine costul contractelor încheiate de autoritățile publice.
- Atunci când primăria sau consiliul raional achită pentru un contract cu 50 mii lei mai mult decât ar fi fost nevoiți să achite dacă nu se aplica marja preferențială, acest cost suplimentar este eventual suportat de contribuabili. Mai mult, nu există nici o evidență

empirică care să demonstreze generarea unor beneficii pentru producătorii avantajati care ar fi suficient de importante ca să acopere ipotetic costul adițional suferit de contribuabil (Cummings et al., 2009).

- Pornind de la constatările de mai sus, menționăm că deoarece autoritățile publice locale vor achita un preț mai mare pentru produse în mare parte de calitate mai proastă, acest lucru pe lângă diminuarea utilității consumatorilor va crea presiuni suplimentare asupra bugetelor APL și va conduce la modificarea alocării resurselor publice disponibile. Prin consecință, ***atât calitatea cât și cantitatea bunurilor și a serviciilor publice oferite la nivel local se vor vedea reduse în urma aplicării marjei preferențiale propuse.***
- În prezent, oferta desemnată câștigătoare trebuie să întrunească o serie de criterii tehnico-financiare. Totodată, ponderea prețului în evaluarea ofertelor este de cel puțin 80% pentru lucrări și de 40% în cazul contractelor de achiziții publice de servicii. În acest context, aplicarea ***marjei preferențiale ar exacerba dezechilibrul deja prezent dintre preț și alți factori (precum sunt calitatea sau ponderea costurilor ecologice a ofertei) la cumpărarea bunurilor de APL.*** Discrepanța între aceste criterii riscă să fie mai mare în cazul în care marja preferențială este aplicată la prețul formulat. Însă, această măsură va contribui la degradarea balanței între preț și alte criterii de evaluare și în cazul în care marja este aplicată la scorul final, ținând cont de ponderea curentă stipulată în Legea privind achizițiile publice din 13.04.2007.
- ***Diminuarea resurselor publice disponibile precum și modificarea alocării acestora în urma creșterii costului pentru contractele de achiziție va contribui printre altele la micșorarea contribuțiilor APL la programe și acțiuni de tipul asistență socială sau promovarea activității de antreprenariat prin revizuirea (costisitoare) a cadrului regulator curent.*** Astfel, favorizarea ofertanților locali prin intermediul procedurilor de achiziții publice se va face în detrimentul altor grupuri de interes. Iar redistribuirea resurselor în cazul dat contravine principiilor de eficiență. Acest proces implică într-adevăr costuri ce țin de distorsiunile generate în sistemul de alocare a banilor publici precum și de alocarea neproductivă a resurselor investite în achiziționarea și menținerea favorurilor politice;

Pe de altă parte, efectele alternativei politice care este atribuirea pe bază competitivă a contractelor de achiziții publice sunt prezentate mai jos:

- ***Efectul static*** – autoritățile publice pot achiziționa bunuri și servicii la cel mai mic preț;
- ***Efectul de concurență*** – sub presiunea forțelor de piață, producătorii locali sunt stimulați să depună eforturi pentru a concura cu companiile naționale sau internaționale și respectiv să investească la nivel optimal în reducerea costurilor și sporirea calității produsului propus (atâta timp cât se ține cont și de criteriul calității produsului în procedurile de atribuire a contractelor de achiziție publică);
- ***Efectul de restructurare*** – industriile locale, sub presiunea concurenților, tind să-și sporească efortul pentru a lărgi gama de produse (economii de gamă sau de diversificare care practic dispar odată cu moderarea concurenței) și să reducă costurile unitare prin utilizarea optimală a resurselor disponibile.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Din analiza efectelor de mai sus concluzionăm că alterarea stimulentei economice și politice în urma adoptării modificărilor propuse la art. 44 din Legea privind achizițiile publice este contraproductivă pentru dezvoltarea producției locale pe termen lung. Mai mult decât atât, această măsură este contrară prevederilor legislative atât naționale cât și Europene cu privire la

protecția concurenței și respectiv este un impediment în procesul de cooperare a R. Moldova cu UE.

Din punct de vedere al rezultatului scontat de către autorii inițiativei, menționăm ca în cazul în care autoritățile publice nu ar acorda preferințe comerciale producătorilor autohtoni locali, banii publici economisiți ar putea servi pentru programe și acțiuni comune cu antreprenorii locali pentru îmbunătățirea cadrului regulator, pregătirea adecvată a forței de muncă locale precum și promovarea activităților economice cu impact pozitiv asupra utilizării resurselor naturale. Mai mult, prin programe și acțiuni focusate pe înlăturarea barierelor regulatorii și respectiv fortificarea cadrului instituțional la nivel local, autoritățile publice ar stimula producătorii locali să se adapteze condițiilor de piață de eficacitate, calitate și diversitate a bunurilor și serviciilor produse. Astfel de acțiuni nu ar cauza distorsiuni în procesul de alocare a resurselor, ar evita costuri semnificative pe termen lung ce țin de moderarea eforturilor producătorilor protejați de a inova și ar menține un mediu favorabil pentru investițiile străine.

Prin urmare, mai degrabă decât să promoveze reducerea presiunii concurențiale pe piața de achiziții publice din localitățile R. Moldova, atenția decidenților politici trebuie redirecționată spre fortificarea cadrului concurențial. Îmbunătățirea instituțiilor de piață și sporirea concurenței între ofertanți va conduce la valorificarea efectivă de către agenții economici locali a oportunităților ce țin atât de contractele publice locale cât și de cererea privată națională sau chiar internațională.

LISTA REFERINȚELOR BIBLIOGRAFICE:

Cummings, G., K. V. Thai, Z. Qiao, (2009), State and Local Procurement Preferences: A Survez, *Journal of Public Procurement*, V. 9(3-4).

Evenett, S. J. and B. M. Hoekman, 2002, Government Procurement: Market Access, Transparency, and Multilateral Trade Rules, *World Bank Policy Research Working Paper No. 3195*.

SSennoga, F., 2006, Examining Discriminatory Procurement Practices in Developing Countries, *Journal of Public Procurement*, V.6(3), 218 – 249.

Comisia Europeană, *Cartea Verde a Comisiei Europene privind modernizarea politicii UE în domeniul achizițiilor publice. Către o piață europeană a achizițiilor publice mai performantă*, din 27.01.2011.